政治學大綱

目錄

政治學大綱

第一章　政治學的性質

第一節　什麼是政治學

大凡研究一種學問，非曉得這種學問的確實性質，便很難下手。所以大半的教科書往往在起首的第一章第一節就下一個各該科學的定義。但是定義也不是一定可靠的，如非我們已經把一種科學的全部詳細研究過，完全懂得，定義是沒有什麼大道理。這裏邊很有幾層理由：（一）因為凡成一種科學，其內容必包括許多事實，至於定義便祇是由這許多事實中找出來的通例。並且研究這種科學的人或加入一些主觀的見解，獨立自成一派，故往往同說一種科學，範圍廣狹，彼此各有不同。想拿簡單幾句話，把這種科學的內容完全表示出來，那是不容易做到的事。（二）因為初學的人把這不完全不賅括的定義囫圇吞下，單記幾個籠統的通則，忘卻許

多具體的地方，拿這種空空洞洞的學說去應付事實，如同醫生記些湯頭歌訣一樣，那能夠切實應用呢？（三）因爲科學的定律，都是人的假設，社會是進化的，學理也是時時刻刻變遷的。科學的內容不能定，單把其抽象的意義弄定了，豈不是離開具體的問題，空談抽象的名詞嗎？

孫中山先生在他的民權主義第一講裏邊說：『許多人以爲政治是很奧妙很艱深的東西，是通常人不容易明白的。所以中國的軍人常常說，「我們是軍人，不懂得政治。」爲什麼不懂得政治呢？就是因爲他們把政治看作是很奧妙很艱深的。殊不知道政治是很淺顯很明瞭的。……「政治」兩個字的意思，淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事便是政治。』

這簡單的幾句話說得非常透切。祇因爲我們平常人的眼光看不遠，放不大，一天到晚祇曉得照顧自己的私事，既沒有餘閒又沒有能力去計及其他事務。『各人自掃門前雪，不問他人瓦上霜，』是人人奉爲天經地義的一句格言，其結果就使衆人的事變爲無人的事，政治變爲很奧妙很艱深的東西。

政治旣是管理衆人的事，那末，『政治』兩個字中所包含的事實是人羣的現象，是人與人在社會上所發生的關係中的一種。所以政治學是社會科學的一種。我們在學校書本子裏所讀的功課可以槪括分成兩大類：自然科學與社會科學。自然科學就是天文學、地質學、物理、化學等類，其所研究的對象均是自然界中各種有形的物體，很容易使我們了解各該科學的性質及其範圍。比方說植物所研究的是花草樹木之類，就是一個小孩子，一聽到植物這名詞，他心中也許會想起包括在一類中許多同樣的極熟悉的物體。又如說動物學是研究飛禽走獸的科學，地質學是研究地球的科學，我們看見這種名詞就可以想起其中所包括的許多物體。所以我們對於這種種自然科學的意義，不覺其奧妙艱深，祇覺其淺顯明瞭。

但我們對於社會科學的態度與自然科學完全相反，我們祇覺其奧妙艱深，不覺其淺顯明瞭。這種錯誤的態度是發生於這兩大類科學性質的不相同。社會科學是研究人羣社會中一切的現象與事實。人民因羣聚在一處而發生的現象與事實，及人民對於這種現象與事實所發生的觀念與解說，均是社會科學所研究的資料。

這許多現象大都不是具體的事物，而各人對於所發生的觀念，又各不相同，各有各的主觀的偏見，所以往往使人覺得奧妙艱深，非若各種自然科學，其所研究的均是各種有形的物體，毫沒有研究者主觀的偏見參雜其間，所以很容易使我們懂得明白。

但仔細想起來，這許多社會現象非但是淺顯明瞭，並且又時時刻刻離不了我們的心目中，可惜我們平時不大十分注意罷了。比方我們早晨拿起一張報紙來，就看見其中所載的均是關於社會上各方面的事實；我們走出了自己家裏的大門，就到處看見各種各樣的社會狀況；我們做錯了事，或侵犯了人家的權利，說得要提將官裏去，受政府的干涉和支配。在從前生活簡單時候，人民也許可以各人過各人的生活，和別人不發生什麼往來，也許可以一生一世不聞世事，和社會不發生多大的關係。不過在此刻複雜的社會裏邊，這種孤獨的生活是萬萬做不到了。無論何人，祇要在這世界上生活，就得隨時隨地與旁的人接觸，發生種種的關係。社會上的秩序，須由有政治組織的團體來維持，我們各人的權利，也須由同樣的團體勢力來保護。

這許多事實，這許多現象，通同是社會科學的材料，也許是因爲太平常了，天天看慣了，我們就不去注意其中所包含的重要意義。

社會現象是根據於人類的天性而發生的。我們常聽人說：『人是政治的或社會的動物。』這就是說沒有一個人是可以過單獨的生活。自有歷史以來，無論在什麼時候，無論在什麼地方，人民總是羣居在一處，互相扶助，過共同的生活。就是在最初的時候，人民就已聚族而居了，無論什麼人總是有一個家族的。在一個家族之中，所有人自然有一種特別的感情，一種特別的利害關係。在人類以外，有許多動物也有這家族一類的團體；不過人類的家族團結力稍爲强些，組織比較完善些。此外還有一個大特點：就是人類在家族以外，另有幾個範圍較大的團體。人羣團體的種類繁多，名目不一，不過概括說起來，可以籠統的叫做『社會。』

『社會學』這名詞可以算是研究社會現象的科學，是各種社會科學的總名詞。這樣說起來，那幾種專門的各別的社會科學，如經濟、法律、政治等類均包括在社會學的範圍之內了。各種專門的各別的社會科學所研究的資料大半是相同的，他

們的區別祇在於研究時候的觀點不同而已。比方說犯罪行爲這一種現象，是經濟學者、法律家、政治學者大家所注意的，所研究的。但他們研究這種現象的宗旨卻是大不相同的。經濟學者所注意的在於犯罪行爲的結果與原因，其結果究竟使社會上受到多少經濟方面的損失，其原因究竟是否在於社會上經濟的狀況。法律家所注意的在於擾亂治安與違法一方面，研究怎樣可以用法律的手續，阻止或責罰這種行爲。在政治學者的眼光中看起來，犯罪行爲是反抗政治權力的舉動，與國家的存在，也許會發生危險的影響。

但社會學與別種專門的社會科學均有確定的範圍。社會學是研究社會的普通狀況，凡一切人類社會，不問有無政府，不論古今中外，均在社會學範圍之內；政治學所研究的單是那種有政治組織的人類社會。政治團體與普通的人民團體是很有區別的，普通人民團體再加上政治組織，就成爲一個政治團體。凡是社會爲達到其所需要的目的而有一種組織，並且其中還有一種權勢，能執行一切權力，我們就可說這個社會已經成爲一個政治形式的社會，叫做國家。

既有了這個國家，關於這國家的客觀方面，就有種種事實與歷史：第一，國家的起原與發展，在歷史上所經過的狀況及其形式。第二，國際間的各種關係，他們所打的仗，所訂的條約，及各種併吞聯合等事。第三，國家對於各個人所發生的影響，就是我們所謂『文化。』這種種事實與歷史都是政治學所研究的資料。政治學的題目是國家——人羣的一種組織，同經濟學的題目是財產、生物學的題目是生命、代數學的題目是數目一樣的。政治學的目的就是研究人與人在這種有政治組織的社會中的一切動作。所謂『政治的』是指一切與國家有關係的種種事實、勢力、與現狀而言。所以政治學就是科學的國家智識，是一種公民的常識。

換一句簡單的話說，就是孫中山先生所謂『管理衆人的事便是政治。』人類的歷史是沒有一個時期沒有國家的，無論何人都不能逃出國家的範圍而能安穩度日，如同鳥獸不能飛出空氣的範圍而能生存。國家既包含所有一切的人民，所以國家的事就是衆人的事。我們從落地時候起，直到老死，差不多可以說沒有一時一刻能夠直接的或間接的脫離國家影響。同時人民自已又是政治的中心，是造成政

治的原料，有怎樣的人民，纔有怎樣的政治。一國政治的良否，全在於人民自己；有了好人民，纔有好政治，沒有好人民，永遠不能有好政治。人民有了公民的常識，有辨別各種制度或政策的能力，並且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以社會幸福為目的，對於執政人物能繼續不斷的監督其行動，公公平平的批評其政策，使全體人民能够明白其中一切實在情形，使政治方面各種事務能完全公開，那末，所有人民就能把政治看作很顯明的很淺近的，同時政治上的一切改革也就易於舉行了。

我們如果把政治學的內容仔細分析起來，就有下列的四大部份：

（甲）說明國家性質是怎樣的，組織是怎樣的，——敍述的政治學。

（乙）歷敍國家如何發生，如何進化，——歷史的政治學。

（丙）研究政治中普通的根本觀念，和原理原則，——純理的政治學。

（丁）討論現在的國家應該怎樣組織，怎樣管理，——實用的政治學。

所以政治學是研究國家如何發生，如何進化，找出因果變遷的公例（歷史的政治學；）并觀察現在國家的性質及組織，和所處的環境，所發生的變端（敍述的

政治學；)更從這種性質、組織、環境、變端之中，找出根本觀念和具體的原理原則(純理的政治學；)拿來做怎樣應付現在政治環境，解決現在政治問題，創造新政治局勢的工具(實用的政治學；)這就是政治學的涵義。

第二節　政治學是不是科學

有許多人說：政治學不是科學，因爲政治現象的特質是不確定的，變化無窮的，沒有一定的秩序及連續的關係，所以很難用嚴格的科學方法來研究。法國學者孔德(Comte)否認政治學爲科學，他有三個理由：

第一，關於政治學的方法、原則、和結論，政治學者沒有共同的意見。

第二，政治現象是不能有無間斷的發展。

第三，政治現象是萬不能預先察覺的，

我們討論這個問題，必須先說明究竟什麼是科學，什麼是科學的性質，然後再看政治學是不是在科學的範圍之內。這樣纔能解決這個問題。

科學的定義本來是很難說的，簡單講起來，凡是精密的有系統的知識總體，都

可叫做科學。無論那一樣科學，都不是憑空結撰的，總要有個對象。這個對象，就是宇宙間萬事萬物的現象。宇宙間萬事萬物既然有個現象，必定有個所以成這個現象的理由。科學就是用人類的知覺，把現象的原因結果的道理，抽將出來，作成有系統的解說，拿來做人生應付事事物物的工具。做學問資料的宇宙現象，就是由人類知覺所認識的宇宙現象。不經人類知識研究過的，不是有系統的解釋，都不能叫做科學。譬如蒙昧野蠻民族，雖然也在宇宙之中生活，卻不懂得宇宙現象的道理，所以蒙野的時代沒有什麼科學可說。就是偶有一知半解，不是偶然碰着，便是一種迷信，也不能叫做科學。照這樣看來，科學祇是知識的寫真，祇是文明的產物。

凡用正當的方法，去研究宇宙的現象，都可得到知識。知識是從研究宇宙現象得來的，科學是從知識發生出來的。現象的範圍就是知識的範圍，知識的範圍就是科學的範圍；所以現象的範圍，也就是科學的範圍。科學的範圍怎樣大，就是科學的資料怎樣多。

科學有三種性質：

第一，科學是假定的真理。
第二，科學是進步的東西。
第三，科學是現在用的工具。

我們可以先把這三種性質說個大概。

宇宙現象好像一個謎，人類的知識好像解謎的鑰匙。這個謎本是無窮無盡的，同數學中不盡數一樣，除得一個單位，還有無窮的單位。宇宙現象既然是一個無窮無盡的謎，猜到一層，還有一層，我們所猜到的，當然是一個不完全的解釋，是一個暫時假定的解釋。現在科學家求科學律例，至少要用三層工夫：第一層在搜集事實。搜集的方法有二：一，考察事物的自然現象和自然變遷，這叫做觀察。二，設定方法，使物變化，看看結果如何，這叫做試驗。對於天象歷史，用觀察的方法；對於理化醫藥，用試驗的方法。但這種事實是雜亂無章的，既不能用之解釋物理，又不能用之據往推來，不過古語所說的「知其然」罷了。第二層在暫定假設。把所見的事實聯貫起來，假設一理，是真是錯，不能預定，不過據此而後可以推論罷了。第三層在實地試驗。多求

事實，考查他們的結果，看能不能合乎預想的假設；如果處處和預想的假設相合，纔可叫做科學律例。照這樣看來，科學不過是證明過的假設，不過把這個假設認爲現在適用的，認爲現在解釋各種現象頂方便的法子罷了。

我們如果承認科學是人造的假設，我們應該承認這種假設是隨人類知識變遷的，不是天經地義永久不變的。所以科學的方法雖然在考求往事，科學的目的卻在發明新理。往事是我們發明新理的工具，並不是多識前言往行，把古人由經驗得來的老法子記熟了就算了事。真正的學者，應該把宇宙看做一篇未做完的文稿，天天在這裏修正，把學問看做航空的飛艇，時時刻刻在這裏進行。宇宙間也許有一種永久不變的真理。但祇能認定我們的解釋天天朝真理上走，不能說我們的解釋就是真理。天地間無論那種學問，初發生的時候，總攙雜許多迷信的解釋和錯誤的見解在內，到了後來，越發進步，纔達到知識的解釋和比較正當的解釋的地步。歸總一句話，總是後來的解釋，比從前的解釋越發精密，越發適用，越發近乎真理。所以科學是一種漸漸進步的東西，不是往復循環，毫無長進的東西。

科學原來是人造的，是爲人造的，是人造出來供人用的，所以科學的目的，就在指導人類的行爲。判斷科學的功用，全看他在人生實際上有什麼效果，對於人生行爲發生什麼影響。譬如我們跑進深山密樹之中，迷失路途，不知從那條道走去纔是正路。在這個時候，我們不是找出人行的足跡，順着足跡走去；便是爬上樹梢，看看方向，朝着有人煙的地方走去；再不然，祇有順着河流走去，走出山口，再找正路。這三個方法中，那一個方法能引導我們逃出迷途，便是那個方法的功用。順着足跡走，爬上樹梢看，順着河流跑，是方法。找到正路，就是方法在人生實際上發生的效果，就是方法對於人生行爲上發生的影響。若是在這個時候，沒有足跡可尋，或沒有高樹可上，沒有河流可見，這些方法便是無用的廢物了。要想使那種科學在那個時候發生那種功效，必定要看這種科學能不能應付當時的環境，是不是適合當時的需要。周鼎商彝，是周朝商朝應用的東西，天堂地獄中的苦樂，不是身在天堂地獄外的人應該研究的。我們生在今日，不是生在周朝商朝，要這些周鼎商彝何用？我們生在地球上，並不生在天堂或生在地獄裏面，說那些神話鬼話幹什麼呢？所以我們應該把科學

看做現在應用的工具，拿來應付環境，解決事實，並做引導人生行爲的指南針。

所以科學的範圍非常廣大，宇宙間所有一切的現象和事物，均是科學的材料。政治學的題目是國家——人羣的一種組織，政治學的目的就是研究人與人在這種有組織的社會中之動作。我們已經說過，所謂『政治的』是指一切與國家有關係的種種事實、勢力、和現象而言；所謂政治學就是科學的國家知識，所以政治學當然是包括在科學的範圍之內。政治學的原理原則是人造的假說，拿來解說政治社會中萬事萬物現象的。這種原理原則都是應付環境的一種工具。環境在那裏時時刻刻變遷，舊的原理原則不適用了，必定要有新的來代替他。原理原則更改後，政治組織又須因之而改革。所以每一種原理，每一種組織，祇能應付某時某地的環境，並不是包醫百病的『百效膏』『萬應錠』。譬如歐洲中世紀，本是個戰爭不息四分五裂的時代，所以那時的政治學，都想把國家主權法律秩序等觀念，造得格外的尊嚴。當時的政治組織，就受了這種觀念的影響。到了十八世紀以後，人民看見國家法律的干涉太嚴，且當蒸汽發明以後，機器發達，生產增加，人人都想自由向海外發展，

所以那時的政治學骨子裏都是個人主義放任主義。這種主義發生後，政治組織又因之漸漸改革。到了十九世紀下半期，因爲自由競爭的結果，資本家占了便宜，把一般無錢無勢的勞動家，都壓到第四層社會下去了。所以現在的政治學骨子裏總帶點社會主義的臭味，想拿國家權力來調劑經濟上的不平。此刻的歐美各國，又在那邊討論改革政治組織的方法。可見得政治學裏邊的原理原則，都是從某時某地某種情形中找出來的，做救濟某種環境的工具。照這樣看起來，政治學的性質，又合於上邊所說的科學的三種性質，我們那能不把政治學當做科學看待呢？

第三節　政治學與別種科學的關係

政治學在科學上的地位　科學本可分爲兩種：一是研究天然現象的，如天文學、地理學、物理學等；一是研究社會現象或人事現象的，如社會學、政治學、經濟學等是。前者叫做自然的科學（natural science），後者叫做社會的科學（social science）。政治學就是社會的科學中的一種，同社會學（sociology）差不多沒有很大的區別。不過一個範圍廣些，一個範圍狹些，一個和國家有直接的關係，一個和國家沒有直

接的關係罷了。社會學所研究的是人類社會，不問有無政府，不問古今中西；政治學所研究的，單是有國家和政府的人類社會。但是人類社會中總有許多經濟的活動，藝術的活動，倫理宗教的活動，不直接受國家支配的，所以社會學的範圍卻比政治學的範圍大。政治學在科學上的地位，可以從下表說明之：

- 科學
  - 社會的科學
    - 研究人與人的關係
      - 研究人與人在社會上的關係……社會學
      - 研究人與人在社會上經濟方面的關係……經濟學
      - 研究人與人在政治組織的社會中的關係……政治學
    - 研究個人的動作和智識——心理學倫理學等類
    - （以上）……哲學
  - 自然的科學
    - 研究各種自然的現象，人亦自然現象之一種，所以人的自然現象也是自然科學的研究資料。

政治學與社會學的關係　社會學是一切社會科學的基礎，其所研究的是社會組織的勢力、形式、與發達的情形。政治的組織，就是建築在社會組織裏面，和社會的現象有絕大關係的。因為有這種種的關係，所以這兩種科學沒有自然的界限可

分。不過籠統說起來，社會學所研究的是一切人類所組織的社會，換句話說：就是研究人類社會組織的科學。政治學所研究的是人類所組織的特別社會，換一句話說：就是研究人類政治組織的科學。照這層意思說起來，政治學的範圍祇研究人類政治的組織，和社會學相比較，範圍狹一點。社會學解釋的單位是個人，說明人類相互的作用，和相互影響的動作；政治學所研究的單位是國家，這種國家是和國民種族家庭個人不同的，是社會中特別的一部分，所以範圍比較狹小一些。

政治學與歷史的關係　歷史的職務是敍述接續不斷的往事，研究各種制度怎樣發生，怎樣變遷，怎樣進化，尋個趨勢，找個法則出來，做現在或將來做事的指導。政治學的職務不祇是說明現在的制度就算完事，必要研究現在的制度所以發達的原因，和所以進步的道理，尋個趨勢，找個法則出來，做現在或將來政治進行的指導。這是歷史和政治學目的相同的地方。歷史家想下判斷，必定要拿往事作材料，比較其長短，找出公例。政治學家想下判斷，也必要拿往日政治制度作材料，比較其好歹，找出原理。福禮門 (Freeman) 說：『歷史是過去的政治，政治是現在的歷史』這

兩句話固然有點偏重政治現象，把歷史的範圍看得太狹，但是由此可以知道歷史確實是政治學的中心，確實是研究政治學的材料。我們如果要駁福禮門的話，固然可說有許多歷史，如美術史、科學史、宗教史、工業史……等都不是研究政治學的材料，然而總不能說政治的研究，不以歷史作中心、作基礎。我們也固然可說有許多純粹政治哲學政治理論不是歷史，然總不能說純粹政治哲學政治理論絕不必拿歷史作研究資料，絕不是從歷史中找出來的。不過歷史的研究限於過去的現象，要知道從前的現象『已經怎麼樣，』政治學的目的是創造現在或將來的現象，要知道現在或將來的現象，『應該怎麼樣。』但是『應該怎麼樣』是從『已經怎麼樣』中試驗出來的結果，並不是全憑空想造出來的。所以柏哲士（Burgess）說：『歷史而無政治，雖然不是個死尸，也是個跛子。政治而無歷史，好像是閉着眼睛，在暗中摸索的人。』這就是歷史和政治學的關係。

政治學與經濟學的關係　從前的經濟學，如亞里士多德所說的，不過是現在的財政學。到了中世紀以後，經濟學纔從國家的方面，趨向到國民的社會的方面，變

成了爲人類社會謀幸福的工具。自從社會主義的經濟學發生以後，政治的組織，大概都趨重於經濟的方面，國家好像又成了謀經濟發展的工具。國家的制度，由經濟情形決定，國家的政權，由經濟活動的人民管理，所以近來的政治學幾幾乎和經濟學打成一片。各國社會主義派所組織的政府，就把國家當做調劑經濟發達的唯一機關。近來最重要的問題，就是國家對於爲經濟原素的土地勞力資本應該怎樣支配？對於生產分配消費應該怎樣管理？這些經濟學的根本問題，現在都變成政治學的根本問題了。經濟是人類生活的基礎，政治就是建築這種基礎的事業。所以現在的政治學萬不能離開經濟學去講的。這就是經濟學和政治學的關係。

政治學與倫理學的關係　倫理學是研究人生在世應該怎樣行爲的科學。古代社會的生活，大概多以種族宗教做根據，習慣就是法律，道德的觀念就是政治的觀念。後來文化漸進，習慣道德和法律政治漸漸分開，個人或社會所承認的是非，和國家所承認的權利義務，也有了區別。但是道德和法律仍然不能說是毫無關係。現在社會上的倫理觀念，也有許多可以作政治上的政治觀念。倫理學是叫人應該怎

樣行爲的工具，政治學也是叫人應該怎樣行爲的工具。人生的天職在謀人類最大的幸福和公共的安寧，國家的職務也在謀人類最大的幸福和公共的安寧。倫理學講究人生應該怎樣行爲的，國家是幫助人生應該怎樣行爲的，政治學是指導國家應該怎樣幫助人生怎樣行爲的。這就是政治學與倫理學的關係。

第二章　研究政治學的方法

我們既已承認社會科學是與自然科學不同的，研究的方法當然也不能不有點差異。自然現象的變遷因果，差不多都有一定的律例，不能拿人力改變的；社會現象的變遷因果一半由於天然的趨勢，一半由於人爲的趨勢造成的，不像自然現象有一定不變的因果公例。譬如炭素的原子，石炭酸的分子，總是相同的。至於社會的單位，往往這個和那個大不相同，並且其一切的現象也沒有普通不變的死律例，可以管得着的。所以要想拿科學的方法來研究政治的現象，在科學方法不完備的時代，是很不容易做到的。這就是從前政治學所以不能成爲科學的原因。到了十八世紀以後，自然科學的方法大大進步，社會科學也受到這種影響，有許多人對於社會的現象，就拿研究物理化學等自然科學的方法來研究。所以十九世紀歐洲各國，竟成了一個創造社會科學的時代。我們姑且把幾種較爲通用的方法的長短，約略下一個簡單的說明。

第一節　社會有機體說或生物學的方法

什麼叫做社會有機體說的方法呢?就是說國家也同社會的有機體一樣,其組織單位就是個人,其性質就是那組織單位的人民的性質。所以斷定國家生命的進化是與個人生長的進化完全相同的。和社會有機體說相近的,就是生物學的方法,把國家生活進化看作和生物的生活進化一般。往往拿解剖學的術語來說明國家的組織,拿生物學上所有的方法名詞,來分析國家的機能,解釋國家的生命。孔德研究社會,特用『社會的物理學』(social physics)、『社會的生理學』(social physiology)等名詞。斯賓塞也說社會有『保持的官能』(sustaining system)、『分泌的官能』(distributing system)、『和管理與使用的官能』(regulating and expending system)。這派學者大概都講究分析,注重個體,說全體進化都是由於個體進化造成的。

社會是人類精神的結合,並不是一種有機體。社會有機體說和生物學的方法,都把社會的生長進化看作和生物的生長進化一樣。但我們應當曉得,個社會所

以能够組織起來的主因卻是人類的精神。我們雖然可說社會的構造長進有些像有機體，卻不可直說社會就是有機體。這種方法是把國家的分子看作無目的、無獨立的生命、無自由的意志，好像人民是爲國家而生的，不是國家爲人民而設的一樣。這種觀念，在國家工具說大盛的時代，當然沒有價值了。

第二節　比較的方法

比較的方法就是研究現在的各種制度，或從前的各種制度，拿這些制度做材料，用研究人的判斷力，來比較這些制度的長短優劣。這種研究的方法，很有幾層好處：(一)不受一國一時政治現象拘束，(二)可得許多政治的新模範、新方法、與新觀念。但同時也有許多缺點，因爲無論那種制度，都有所以造成的特別原因。比較的研究，必定要先明白這種特別原因。然而要想在現代的國家之中，找出兩個國家有共同的歷史基礎，有共同的政治社會制度，進化的經過又恰到了同等的地步，大概是絕不會有的。這是什麽緣故呢？因爲政治制度沒有不是應付特別環境的，環境不一樣，制度的精神當然也不一樣了。從這種人民的性質不同、經濟的情況不同、社

會的境遇不同、法律的標準不同、政治的經驗不同、歷史的習慣不同的國家之中，找出一個通則，想拿這個通則去對付異時異地的國家，那能不生出許多錯誤呢？比較的方法僅能找出普通的趨勢，很不容易找出具體的和醫治環境的藥方。若比較的方法不同歷史的方法並用，把特別環境看得太輕，把現有制度看作無根之果，確是一樁很危險的事。

第三節　實驗的方法

社會雖然是人造的東西，但是很不像下等動物，可以做試驗的材料。也不像物理化學，可以隨意取得材料，供人隨時試驗，來證明預想的結果。社會不是一種東西，可以拿在手中，用解剖的方法，把其各部份分析出來，試驗那所有的原子分子是什麼，也不能用火燒法，用融化法，來試驗其變化是怎樣的。試驗自然科學，可以取旁觀的態度，聽其自然變化；試驗社會科學就不能這樣辦了。比方我們想試驗『布爾札維主義，』看這一種主義能否實行，絕不能指定一個國家，做我們隨意試驗的試驗室。就是假定可以指定一個國家來做試驗室，然這種國家之內，必定有歷史、有人民、

有風俗、有習慣、有制度，絕不能與發生『布爾札維主義』的國家的內容相同。換一句話說；就是既不能造成絕對相同的國家，就不能試驗那同樣的主義。勉强試驗，原因既然不同，結果亦當然大異。炭素的原子，石炭酸的分子，凡是炭素，凡是石炭酸，都是一樣的；社會的分子原子，既不是這樣簡單，當然也不能完全相同了。想拿不相同的材料，試驗出相同的結果，是決不會有的事體。

但是政治雖然不能用試驗物理化學的方法來試驗，也不是絕對不能實行試驗的。政治試驗並不用故意造出試驗品，祇要把歷史上曾經實驗過的方法，拿來做現在新試驗的工具。凡國家公布一種新法律，發明一種新制度，或決定一種新政策，無一日不在隨時試用，隨時修正之中。要想判斷一切制度、法律或政策的利弊，必定要看試驗的結果如何。因爲政治學是人生對付政治環境的工具，所以其價值全由效果決定的。凡試驗不出什麼效果的東西，必定不能影響於政治環境；既然不能影響於政治環境，我們就可以簡直說是沒有價值的東西。詹姆士(William James)說：『凡真理都是我們能消化受用的，能考驗的，能用旁證證明的，能稽核查實的，如果

不能如此，便是假的。』我們也可以說凡是有真價值的政治學原理原則，都是能試驗出其效果的；如果試驗不出效果，便是沒有價值的。世界上主張改革的政治家，就是天天在試驗室中求生活。今天發明一種政制，如果到了明天不適用，馬上就丟棄了，再找出一種新政制來試驗。如今各處通行的代議政治、平民政治，所以能收效果，那一件不是從多年試驗得來的。由此看來，實驗的方法很有幾層好處：（一）把政治原理認作假定的，使有隨時修正的機會；（二）認定政治原理的價值，是由其自身效果決定的，凡沒有效果的東西，都可認為沒有價值。這就是實驗方法的用處。

第四節　歷史的方法

自從進化論發生之後，社會科學也受了極大的影響，無論是哲學家、政治學家，都有一個共同趨向，叫做歷史的態度。凡研究一種學術，或一種制度，必定要遠遠的追究其怎樣發生的，怎樣變到現在的樣子。譬如研究現在的社會問題，就該問為什麼發生這種問題？研究十九世紀經濟上的放任主義，就該問何以那時候的人要主張放任？先明白歷史上所以發生社會問題的原因，然後纔可以找出解決的方法；先

知道古人曾拿過放任主義醫治過經濟上的什麼病症，然後對於現在經濟上的病症，纔可以知道下藥的方法。所以我們無論研究那種制度，必定要先明白三種情形：（一）這種制度是怎樣發生的？（二）是怎樣變到現在的樣子？（三）設下這種制度的人到底是什麼用意？制度本身到底有什麼用處？這都是歷史的方法中所研究的事件。

英國人常常說：『英國的憲法是生長的，不是創造的。』這句話就可以證明無論何種制度，雖然離不掉人工的製造，但是這種人工的製造，並不是憑空無着，突然而有的；是隨時改造，一步一步變到現在情形的。所以從歷史上看來，各種制度似乎是一點一點生長起來的，不是製造出來的。我們對於無論什麼政治制度，要想明白其現在的情狀和將來的變遷，必定要對於這種政治制度從前情狀和怎樣變成現在的情狀的種種原因，有個精密的觀察，有系統的研究；萬不可學那「斷章取義」「斷代爲史」的辦法。譬如研究中國的田賦，必定要把三代時候的井田制度，秦始皇以後田土私有制度，商鞅制阡陌，楊炎廢租庸作兩稅，魏孝文、唐太宗均田等法制，

一一拿來研究，考察所以變制的原因，和歷代沿革的線索，然後對於現行的田賦制度，纔能說出病症，和怎樣救濟改正的方法。由此看來，我們要想研究政治制度，應該觀察從前的政治運動和現在民族的政治生活，考求那些政治思想怎樣發生，和發生後怎樣影響於實際的制度。從這些情形之中找出一個進化的原由，和進化的路線，做現在或將來政治改革的指南針。這就是歷史方法的用處。

第五節　心理學的方法

近來政治學的方法有一個很重要的趨向：就是從客觀的政治論，變到主觀的政治論。從前的政治學家多用生物學的或社會有機體說的方法，去解釋社會現象，把社會看做自然會生長會發達的物事。就是用歷史方法的，也有把歷史看做客觀的解釋，說一切制度是自然生長發達的。直到近來，政治學者纔趨到人的方面，說社會是人類精神造成的團體，歷史是人類活動經過的陳蹟。所以有許多人纔拿心理學的方法來說明社會現象和社會制度。說政治是人造的，是爲人造的。國家退到客體的地位，人進到主體的地位。由國家爲人生目的說，變到國家爲人生工具說。這也

可算是政治哲學上一大革命。

這種趨勢，從政治學方面說，雖然是政治學上的革命，但是從心理學方面說，也是心理學上的革命。從前祇有『構造的心理學』(structural psychology)，現在方纔有『作動的心理學』(behavioristic psychology)。從前專注重個人的心理，現在纔趨重於社會的心理。構造派心理學研究的方法，祇注重分析一方面，研究構造心理的細碎的元素，說明心理與血的流行，呼吸的緩急，有什麼關係，由心理發現出來的行爲有什麼法則。作動派的研究方法便不同了。他們是意識與作動並重，研究心理的生活與生理的生活，和意識與人的作動有什麼關係。所以作動派的心理學大家詹姆士心理學的基本觀念是：『凡認定未來的目標，而選擇方法和工具以求達到這個目標，這種行動，就是心的作用表示。』照這個觀念推論出來，人類的知識思想，都是心的作用，由這種知識思想認定人類生活未來的目標，選擇一種制度，一種社會，做達到這個目標的方法和工具，都是心的作用表示。這心的作用表示，就是國家和社會所以成立的原因。由此可以知道人類生活現象都是心理作用的結

果，人類的歷史都是心理作用過去的陳蹟，國家社會裏面一切的制度都是心理作用的產兒，都是用來做達到人生目的的橋梁。所以用心理學的方法解釋政治現象和政治制度，就是證明國家是爲人類達到目的的工具，人是國家的主體，國家是爲人而設的。這就是心理學方法的用處。

第六節　結論

把以上說過的各種方法合籠起來，除了生物學的社會有機體說的方法以外，如比較的、實驗的、歷史的、心理學的各方法，都是我們認爲正當的方法。我以爲應用的政治學，應該把人看作國家的主體，把一切政治看作人類心理作用的表徵，用歷史的研究法，把政治現象變遷進步的因果探求出來，抽出進化的原因，找到進化的路線，更把各國各時各種制度各種學說，用比較的方法研究其長短優劣，拿來做我們現在的人研究現在政治現象的政治制度的工具，做指導現在的人應付現在環境的方針。這是一個最難的題目，並不是一兩個人所能做得到的，不過想大家知道這種趨向的大勢，好向這個方向去研究罷了。

第三章　國家的性質

第一節　名詞確定的重要

凡研究一種學問，第一步的入手方法是確定這種科學內所有重要名詞的意義，初學的人必須十分注意這一層。大概一種科學的原理原則差不多都是包括在各該科學內重要名詞之中的。例如研究經濟學者，非先把『價值』『價格』等類的概念預先確定，實在很難免發生自相矛盾的結論。在同一個時候，同一個地方研究經濟學的人，爲什麼有許多人研究的結果，變成極端的守舊派，有許多人又主張社會主義、無政府主義、及種種急激的學說？這些人所研究的材料是完全相同的，爲什麼結果差得這樣遠呢？照我看起來，其主要原因就在各派的人是從完全不相同的『價值』概念入手，所以他們所得到的原理原則就大不相同了。政治學也是這樣的，所以各種的政治學說、政治學理，也是完全發源於不相同的『國家』的概念。但是在政治學中，確定名詞這一層卻是更加困難，因此便更加重要。這是因爲下邊

的幾種理由：

（一）我們平常說話所用的言語，有許多字的意義是很寬泛的，往往一個字可作兩義或數義的解說。人民討論政治問題的時候，就用這種普通的名詞來表示他們的意見。所有日常用的普通名詞因之就逐漸混入政治學之內。所以政治學上的名詞很難確定。

（二）演說或寫報紙文章的時候，因爲文辭的關係，或別的作用，有許多人往往故意用了許多很好聽的政治名詞，把真正的意義設法藏起來，加入他們自己不確當的並且有作用的意義。例如『共和』『民治主義』『中央集權』『自由』『地方自治』等種種名詞，均能用來表示很好的或很不好的主義與制度，全看用這種名詞的人的作用究竟是什麼樣。

（三）在法律上、外交上、行政上，政治名詞有一定不變的意義。所以同樣一個名詞，平常用起來，有很寬泛的意義，在法律上、外交上、行政上又有十分嚴密的意義，在政治學上用起來，其意義不能十分嚴密，又不能十分寬泛。

(四)因爲政治制度與政治事實，時常變遷，所以政治名詞萬不能有十分確定的永遠不變的意義。例如國家這一個名詞，在希臘時代的意義與此刻的意義就完全不同。

因有這種種原因，所以研究政治學更要格外注意各種名詞的意義。雖則定義——因爲不能包括各種名詞所含蓄的意義——是很靠不住的，各人有各人的定義，各時代有各時代的定義；但是爲我們初學的人設想，定義實在是一種入門方法。

第二節　什麼是國家

無論什麼人，一定有一個名字，這名字就是各人在社會中的特別記號；每一個人除了他自己單獨用的名字之外，還有一個姓，這個姓是各人與同一家族的人共同用的，是各家族在社會上的特別記號。如果我們於名姓之外再找什麼區別，那末，我們就可以看出每一大羣人民有種種不同的地方，有體格與膚色方面的不同，也有精神上與別方面的不同。這種種特別情形又可以把大羣人民分爲幾個大類，各有各的特別記號。

世界人類都是有色人種，所以最顯而易見的區別是人類的膚色，我們可以依照人類身體上顏色的不同，把全世界人民分做四大種族：（一）黑種，（二）黃種或蒙古種，（三）紅種或亞美利加種，（四）白種或高加索種。種族的基礎原來建設在環境與血統之上。但交通發達之後，人民往往從這一洲遷移那一洲，又從那一洲遷移這一洲，同時又往往與異種人民結婚，打破原來的舊血統，另外造成一種新血統。所以現今世界人民並不是被天然的界限分做四個大種族，卻是被別的勢力連成幾十個較小的種類，叫做民族。民族是由種族中分出來的。孫中山先生在他的民族主義第一講裏邊說：『我們研究許多不相同的人種，所以能結合成種種相同民族的道理，自然不能不歸功於血統、生活、語言、宗教和風俗習慣這五種力。這五種力是天然進化而成的，不是用武力征服得來的。』

世界人民除了由這種天然力造成的種族民族之外，另外又由別種勢力組織幾十個團體，叫做國家。國家是政治學的中心問題，同時又是政治學中最難解答而最不能不解答的問題。國家究竟是什麼？這一個問題，歷代學者都各有各人的極不

相同的答案。有人說，國家是自然的生長物；有人說，是一個階級壓迫其他階級的組織；又有人說，是社會契約的結果。宗教家說是神造的，法理學家又說是法律創造的。有人說是道德生活的團體，又有人說是盜賊的團體。有人說是人類最高的目的，又有人說是達到目的的一個方法。有人說是人類的福音，又有人說是人類的仇敵。有人說是人類必不可缺的東西，又有人說是絕對不必要的東西。從這幾個例，我們就可以看出學者們對於這國家的觀念的錯亂。國家在歷史上所發生的種種變化及現今各國狀況的複雜，當然很容易使學者們無所適從，沒有方法確定國家的根本性質，同時又加上他們自己思想的觀念，無怪在政治學史上，我們可以找出各種各樣的國家學說。

我們現在討論國家的性質，最好的方法是丟開從前一切的舊觀念，不要把國家抬得太高，也不要把國家看得太輕，專從社會方面立脚，說明社會的國家觀。從社會方面立脚來觀察國家的性質，自然可以看出國家既不是自然的生長物，也不是法律的創造品；既不是天公生成的，也不是個人手造的。因爲在現在的世界上，絕對

沒有純粹孤立的個人，祇有做社會之一員的個人。個人所以有個人的能力與特性，都是社會養成的。個人並不是有機體的一個官能，也不爲無機體的一個機械。換句話說，他並不是全體的一部份，卻是一個縮小形狀的全體。人與人的羣集生活，並不像堆積許多鵝卵石在一塊，卻像絲絲相連的一個細網子，這條線牽連那條線，沒有一條線不與別條線發生關係。

凡人類因爲有一種需要與一定的目的而組織的團體，均可以叫做社會。如因血統關係而組織的社會，叫做家族；因宗教關係而組織的團體，叫做教會；因生計關係而組織的社會，或叫做組合，或叫做城市。國家也是人類社會中的一種，是由政治關係而組織的。這幾種社會在歷史上常常互相衝突，各爭各的勢力。有時候家族社會得勢，把宗教政治經濟等社會壓在家族勢力之下，便成了古代宗法的國家。有時候宗教社會得勢，把家族政治經濟等社會壓在宗教勢力之下，便成了宗教的國家。有時候經濟社會得勢，就是國家也常被其所操縱，人民祇知有經濟勢力，不知有政治的勢力，歐美各國的經濟社會差不多就有這種情形。這許多社會同時並立，往往

生出許多衝突，一方得勢，一方失勢，久而久之，必生出偏枯不平的氣象，人民間往往因之而大起紛擾。國家的目的，就想維持全體人民的和平秩序，裁判各社會間的爭議，使各社會皆有平等發展的機會。國家是應人羣需要而生的，人羣天天發達，家族的能力有許多事辦不了，宗教的迷信有許多事維持不住，經濟的分配有時候不得平均，所以國家的權力纔因之擴大。近來國家權力，可以支配一切社會，這種權力並不是無意得來的，確是因爲適應人類需要而逐漸擴充的。這就是人類所以需要國家，國家所以建立在各種社會之上的原因。

照普通的觀念，國家與別種社會不同的地方，就是國家有一種特別權力，爲別種社會所沒有的。從有歷史以來，人民總是在一種權力之下的。這種權力的性質雖時時更變，並且因時代情形的不同，時時顯出各種各樣的狀況，但在這性質不同形式各異的權力之中，我們可以找出一個共同的作用，爲各時期各種國家所公有的。我們一定要除去所有不緊要的要素及因時因地情形不同而發生的變化，國家的真正意義纔能發現，國家與別種團體不同之處纔能顯露。這樣分析起來國家的要

素就有四種：（一）有爲公共目的而活動的一羣人民，（二）佔定地球上一定的土地，（三）有表示與執行公共意志的機關，（四）祇受一個最高統治權的支配。簡單說起來，就是人民、土地、組織與主權。

如果沒有一定的土地，雖然有一羣人民存在，像猶太人一樣，散處在各國，自己沒有一定組織，一定的國土，便不能算是一個國家。至於無人民的一塊空地不能成爲國家，那就更不用說了。如果有人民又有土地，卻沒有表示與執行公共意志的機關，如一羣無結合的人民，散在荒島中間，那是自然世界，也不能算做國家。假使單有人民、有土地、有組織，但沒有一種最高的統治權，祇可以算是別國的屬地，或一個國家中的地方政府，也不能算做國家。所以凡是國家都得要有這四種必不可少的要素。

古代『國』字的觀念與現在很有些不同地方。在古時，國與邦有大小的分別，周禮注說：『大曰邦，小曰國。』小國雖然受大國的支配，做大國的屬國，但仍把他當做國看待。又西域人民有『築城爲守者，』便叫『城郭國，』有『不立城以馬上爲

國』者，叫做『行國』。前者以地爲國，後者以人爲國。古代希臘時候的生活都在城市之中，所以他們的政治也祇就是城市政治，他們的國家就是城市國家。羅馬初期也是這樣的。那時候所謂羅馬國，就是單說羅馬城，意大利其他的省份都不包括在內。歐洲直到中世紀時候，這國家觀念纔擴張起來，從城市國家觀念，變到全土的國家觀念。意大利政治文學中首先用『國家』這名詞來表示凡在城市統治權以下所有的屬地。後來到了十六與十七世紀之間，英法德文字中通用的『國家』這個字，纔包含現在通行的意義。

但『國家』這名詞的意義，不但古代與現在不同，就在現今的時候，這名詞也常常含有許多特別的意義。比方我們說德國法國英國，便含有邦土的意義；把國家與教會對說，便含有組織的意思；把個人與國家對舉，便含着單獨個人與總合羣體相對的意思。又如說國立學校、國有鐵路，便含有特別機關的意思。並且國家這名詞又時常與政府民族社會等名詞相混。我們且把這些名詞的區別略爲說一說，更可以表現國家的性質。

第三節　國家與社會的區別

國家是人類爲滿足需要與趣而組織的團體，社會也是人類爲滿足需要與趣而組織的團體，目的大概相同。但是社會祇有人與人的關係，和人所在的土地無關所以社會成立不限定要佔據一定的疆土。人民如果沒有一定的疆土，便不能成爲國家。例如華僑的商會，可以設在外國，猶太人民雖然遍於世界，却不能稱爲國家，就是這個道理。再社會中的社員，沒有國籍的限制，國家中的國民却限定屬於本國國籍的人民。照這樣看來，社會的範圍以世界爲限，國家的範圍以國界爲限。社會是人類的團體，國家祇是民族的團體。例如學校和公司可由中外人員共同組織，國家的機關却不能和外國人共同組織，就是這層意思。再國家單是政治的組織，社會却不限於政治的一方面。所以研究社會，是包括研究宗教、實業、教育、技藝……等在內。國家無論對內對外，必有最高無上的權力，沒有最高無上的權力，便不能稱爲國家。社會對內雖然有支配的權力，但總要在國家權力支配之下。若認爲有必要干涉的時候，無論那種社會都要受國家指揮命令的。這就是國家和社會的區別。

第四節　國家與民族的區別

民族不是國家，上邊已經約略提及，關於這一層，孫中山先生在他的民族主義第一講裏邊說得很透切，他說：『民族和國家，是有一定界限的。我們要把他來分別清楚，有什麼方法呢？最適當的方法，是民族和國家根本上是用什麼力造成的？簡單的分別，民族是由於天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明，中國人說王道是順乎自然，換句話說，自然力便是王道，用王道造成的團體，便是民族；武力就是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。』

孫中山先生又說：『主義是一種思想、一種信仰和一種力量。』所以民族主義也就『是一種思想一種信仰和一種力量』，假使把民族與國家從人民一方面相對照起來，我們就可以說，民族如同宗教一樣，是主觀的，國家是客觀的。民族是心理的，國家是政治的；民族是心理上的一種態度，國家是法律上的一種狀況。民族是一種精神上的產業，國家是一種可以執行的義務。民族是感想生活方面的一種方法，國家是與現今生活方法分不開的一個要件。以上所舉是民族與國家的主要區別。

第五節　國家與政府的區別

國家與政府這兩個名詞也不能混雜的。一個國家總得要有一個政府的，一羣沒有政府的人民祇能算是暴民，不能稱為國家。政府是國家的機關，是行使國家主權的工具。國家是抽象的名詞，政府是具體的組織。政府雖是國家最重要的要素，但我們不能說政府就是國家。比方說腦筋是人身最重要的一部份，但我們總不能說腦筋就算是人身。在從前專制時代，人家往往把君主當做國家，所以把法國路易第十四『我就是國家』的話，時常引來作政府就是國家的證據。如果政府與國家沒有分別，那末朝代更換，國家也就要更變了。但在事實上，政府的組織更改，與國家的存在毫不相干；國家有永久的性質，政府並不是不朽的，——時時因革命，或因朝代斷絕，或用別的法律手續而更變，但國家並不同時因之而滅亡或受別的影響。

國家是包括一個政治社會所有的人民，政府祇包括一部份的人民——中央，地方，與殖民政府機關中的立法、行政、與司法人員。不過『立法』『行政』『司法』這幾個名詞，須要用廣義的解說纔對。例如選民團，選舉官吏的時候，就是行使行政的

職權，用創制權（initiative）、複決權（referendum）的時候。就是行使立法權，做陪審官（jury）的時候，就變成司法的一部份。各級的行政官吏上至大總統，下至馬路上站崗的巡警，均是政府的一部份。除了這種常設的機關，有許多國家還有一種特別機關行使一種特別職權，如制定或修改憲法的會議，這種特別機關，也是政府的一部份。

第四章　國家的物質基礎——環境與土地

第一節　國家的物質要素

人民與土地是國家的物質要素。一羣漂泊無定的遊民，不能成爲一個國家。上古時代的遊行部落，也不能算是國家。雖則在這種人民之中，也有一個領袖他的命令，也爲一般人所服從，但是祇有到了人民有一定的居住地方，他們纔有真正的政治組織，纔能算是一個國家。比方我們說起『法國』這個名詞，我們心目中就想起佔據歐洲大陸一部份地方的一羣人民。一個國家的土地與人民自然不是永久不變的，土地也許增加，也許減少；人民有死的，也有生育出來的，有遷移到外國去的，也有從外國遷入的。但大概說起來，國家的物質基礎確有一種永久的性質。比如一條河，河中的水雖不息的流，但這條河總是這條河，並不因水流而更改其性質。

如果我們問（一）國家爲什麼發生在一定的地方和一定的時候？（二）國家的界限與人民爲什麼是這樣的？（三）國家爲什麼有一種特別的組織？（四）

國家發展的程序爲什麽是這樣的?我們非先明白國家的物質基礎的確實性質,恐怕是不能圓滿答覆的。從經濟的歷史觀學說發生後,大多數的學者總是承認自然界的狀况對於人民的經濟的、政治的種種生活,有極大的影響。社會上的種種現象大半是人與自然界互相影響所發生的結果。所以我們研究國家的性質,也不得不注意到國家的物質基礎。

我們曉得世界上各處的人民性質不同、習俗不同、言語不同、文化不同,所以他們所組織的國家也有種種不同的地方。有許多國家,文化已經達到很高的地位,有許多國家,文化還是在極幼稚的時代。這種種國家所以不同的原因,全是他們的環境使他們這樣的。歐洲人有一句話,『人民是環境的出產品,』這一句話的意義就是有什麽樣的環境,就有什麽樣的人民,有什麽樣的人民,纔能發生什麽樣的國家。環境這個名詞意義很廣,包括人民所居住地方四周圍所有的事物和思想。我們在此地所要討論的,是國家的物質基礎,所以我們祇須限於物質的環境,物質的環境就是自然的環境。但社會環境是完全發源於自然環境,所以自然環境是國家的主

要基礎。

第二節　自然環境的要素

自然環境是包括外界的各種勢力，能影響於人民的或人羣的生活，其要素是（一）地球的外形，（二）氣候，（三）物產。

人民的性情和生活，及社會上各種制度，是根據於這幾種要素而發生的，在上古時代，人民智識未開，不能用他的智識去更變自然界的狀况，他所吃的是天然的菓品，他所住的地方是天然的山穴，並完全靠天然的物品為生。到了人民智識發達後，纔能以人力戰勝天然的阻力，彌補天然的缺陷。如果沒有天然的菓品吸，人民就能以耕種為生，如果沒有山穴住，人民就能造屋居住在從前的時候，人民是自然界的奴隸，現在卻變成了自然界的主人。可是近來科學雖發達，人民能以人力戰勝自然環境的地方雖多，但是國家受自然環境的影響究竟還大，人民究竟還不能完全制勝自然力。

柏克爾（Buckle）曾經說過：『人的樣子與社會的形式均受自然環境的影

響。』有許多地方，人的周圍完全是極可怕的天然狀況，如地震、火山、大河、大風、大山、沙漠等，在這種地方，人民對於自然界是非常害怕的，他們不敢考究，不敢試驗，他們自己相信不過自己，他們的宗教是迷信的，他們的藝技是稀奇的，他們的組織是專制的。印度與祕魯皆屬於這一類。還有一種地方，人的周圍是極平靜的天然狀況，沒有可怕的現象使人恐怖，人力戰勝天力，進行非常之快。在這種地方，個人主義與理性，就能發展，藝技是美觀的，宗教是合理的，國家是民治的。這就是古代的希臘與現在的歐洲的情形。

第三節　地球的外形

地球的外形是指海陸的位置，山河的大小與地位，各部份土地的範圍與高低而言。地球是天然的分做幾部份，大小不一，內部的形狀也不同，他們的界限，或者是大海，或者是大山。這種天然的界限，有時候是很完善的，如西班牙、意大利與英國海島，有時候是很不完善的，如俄國的平原。我們可以把國家所受地球的天然狀態之影響，列舉於下：

國之大小　一國的面積，大概總爲天然的界限所限。住在這界限以內的人民，爲高山或大河所阻，不能與界外的人民通往來，他們的言語風俗性情，就漸漸與別部份的人民不同，他們自己就漸漸發生出一種共同利益，一種共同習俗，這就是國家的基礎。所以尼羅（Nile）河優夫拉底（Euphrates）河流域、俄國平原、中國的長江黃河流域，皆是此刻很廣大的國家之地盤；至於希臘瑞士及歐洲其餘的部份祇能容極少數的民族居住。

國與國的關係　國與國有什麼關係，全看他們交界地方的地球形狀。萊因河界線（Rhine Boundary）因爲是德法邊境上最弱的地方，所以變了他們兩國相爭之點，及歐洲的戰場。希臘利用他極好的海口與海島，來發展其商務。西班牙與英國因爲被天然界限所阻，能專心注意於內政，不爲旁人所干涉，政治制度完備後，他們有餘力來發展商務、海軍、與殖民地。

天然界限固然是一國的保障，不過有時候也可以養成一國人民偏狹的自大的心理，阻止一國文化的進步。如果這天然界限是大海，那麼非靠海軍，不能離

持一國的權勢。西班牙的失敗，完全是因爲人民偏狹的心理，與海軍的衰弱。英國就得了一個教訓，極力設法維持海軍的勢力。愛爾蘭與英國這樣的不相容，就因爲他們是被大洋分開，素來沒有什麼交接，風俗宗教完全不同。

國家在商務上所佔的地位，全靠海陸地的位置。當尼羅河與優夫拉底河流域爲極廣大的極有勢力的國家之地盤的時候，因爲非尼與（Phenicia）地位居中，又與地中海相對，所以就在商務上佔了很重要的位置。以後文化環地中海而西移，希臘與羅馬的地位，就重要了。發現新大陸後，商務中心點從地中海移到大西洋，所以西班牙、荷蘭、英國的地位就重要了。近今太平洋開通後，美國因爲在大西洋與太平洋的中間，所以也佔了一個極好的地位。

對外發展的方向　無論社會的或自然的活動，總是從最容易的地方入手，所以山川海陸的地位就能決定移民或行動的方向。比方古時的希臘國，西邊有山，東邊有海灣及無數的島嶼，在交通方面，希臘人的出路自然是向東邊一方面走，所以與他們接觸最早的人就是東方民族。羅馬的地位與希臘恰相反，所以羅

馬人最先遇見的，是西方的一般野蠻民族，祇有到了後來，纔同希臘人民接觸。那時的東方民族文化已經很發達了，希臘人與他們一比較，實在比較不上，所以非極力防禦非極力發展他們自己的能力不可，結果希臘人能達到極高的文化，極堅實的小團體。羅馬人最初遇見的是下等民族，所以很容易被羅馬併吞，結果羅馬就變成一個世界帝國。所以文化戰爭等事均向天然阻力最少，交通最方便的地方發展。在上古時代，天然狀況決定野蠻人民行動的方向；就是此刻城市的位置、交通的道路、商務的發展，也均是由地理上的特別狀況決定的。

第四節　氣候

地球上祇有一部分的地方是可以居住的。在這可以居住的地方，氣候又是極重要的。看一塊地方的氣候是怎樣的，就可以決定在這塊地方居住的人民是怎樣的，他們的政治生活是怎樣的。近赤道極熱的地方，近寒帶極冷的地方，人民萬不能有極高的文化，萬不能有高等的政治組織。歷史上所有的大國家，大概是發源於近溫帶氣候溫和的地方。因爲寒帶的地方，氣候寒冷，食物稀少，人民欲得到他日用所

必需的物品，已經很困難了，他們那有時候，那有力量去發展文化呢？在極熱的地方，物產豐富，人民不費心力，就可以得到他們所需的物品，所以他們在文化上邊，也不去用他們的心力。加以這種極熱的天氣使得人民懶惰不堪，所以他們一點事也不能做。歷史上有一層很可注意的事：凡在高地居住的人民，大概總能征服別種人民，推廣他們的勢力範圍，組織一個大國家。因爲他們受乾燥稀薄的空氣的影響，能發展他們的肺臟和體力，所以他們的勇氣非常之足。氣候又能影響於人民的生育牽及長成的時期，這又與國家有間接的關係。

人民犯罪的種類，也因天氣的不同而異。在天氣熱的地方，殺人、毆打、强姦等罪非常之多，在寒冷的地方，最普通的罪是盜竊賭博等類。這是因爲在暖熱地方，人口衆多，人民互相接觸的地方，自然也是很多，所以人民所犯的罪，大半是人事罪；在寒冷的地方，人民稀少，互相接觸之處，自然是很少，加以生產困難，人民爲衣食起見，往往不得已而去做盜做賊，所以人民所犯的罪，大半是物事罪。因有這種原因，各處人民的道德觀念就因氣候變遷，國家的組織和法律也受了極大的影響。

英國人的個人主義也是氣候的出產品。英國的土地，因受潮濕天氣的影響，非常肥饒，人民不用費多大力氣，就能足衣足食，過很舒服的日子，他們的思想，自然以個人爲重。但是英國人離開了英國，到很荒野的澳大利亞洲去，那邊河流也沒有，一個人要單獨過他的生活，差不多是做不到的，所以主張個人主義的英國人，就不能不立刻變成社會的一員，他的思想總是趨向於社會主義一方面，所以澳大利亞有國有鐵路、國有輪船公司、國有保險公司，和國有的種種工業。

第五節　物產

礦產　礦產與國家發展的關係很大，所以有許多人就拿『石器時代』『銅器時代』『鐵器時代』的名詞來表示古時文化發展的時期。從政治生活觀念上設想，用鐵的或銅的武器的人民，自然能戰勝用木的或用石的武器的人民。戰敗的人民，必須合併起來重新組織，被征服者與征服者的關係，必須有幾條法律來規定，這就是政府與法律發生的大原動力。到了後來用金鏷的時代，這兩種礦產就變了很有價値的東西，爲搶刦金銀而發生戰爭，歷史上不知見過多少次。在現今工業時代，煤

鐵非常重要，國家有了這兩種礦產，就有很大的利益。

植物　最初的國家發生在植物最豐富的地方。在這種地方，人口漸漸繁盛了。人與人接近後，就發生了文化，並有政治的權力管理他們。所有的大帝國如埃及、中國、印度、墨西哥、祕魯等，均發生在有天然倉廩的地方。

動物　動物也是國家發展的一個重要原動力。人民團結力的强弱，有些地方卻靠動物的馴野。所以動物的馴野對於社會的組織也有間接的影響。

第六節　土地

在古代游牧時期，人民是沒有一定居住的地方，他們祇曉得向食物多的，並且能夠跑得過去的地方跑。所以西域人民有『不立城以馬上爲國』者。但到了後來文化逐漸發達，人民就有一定的居住地方，他們的生活全靠這塊地方的生產。有許多地方的人民，是以耕種爲生的；有許多地方的人民，是以捕魚航海爲生的；此外還有以畜牧爲生，或以採礦爲生的。這種不同的生活，就能產生出組織不同的社會與性質各別的國家。

大概以農立國的國家多數是專制國。因爲在這種地方，土地是一種天然的專利品，有土地的人同時就能有錢有勢。如果有一羣移民，佔據了一塊適宜於農業的土地，他們也儘可以組織一個民治的國家。不過到了人口增加以後，所有的土地就不敷全體人民之用，有土地的人又要增加他們的土地，無產階級永沒有得土地的機會，他們就是不變成奴隸，也祇能做一個平常的勞工。以商業立國的國家大概是趨向於民治主義一方面的。這有兩層原因：第一，凡以商業立國的國家，大部份的人民總是很富有的，非若在農業國裏邊，祇有一小部份人是有財產的，其餘的均是窮極無聊的農工。第二，在商業國裏邊，人民在社會上往往沒有什麼確定的階級，一個小販也能變成一個富商，極大的商人一旦破產後，就是一個窮人。在農業國裏邊，產業是很不容易得到的，但也很不容易失去，所以社會上的階級制度，也有一種永久的性質。有財產的地主，總覺得他們是特殊階級，與農民完全不相同的，他們是天生的富家子弟，有吃的，有穿的，還有勢力，可以安安穩穩享他們的福，過他們的快樂日子。在農民一方面，他們自己也覺得萬萬不能與他們的地主相比。無怪他們自己也

看不起自己，心灰意沮，祇承認自己是下賤的人民，過他們的奴隸生活。由此可見一國土地的性質，影響於一國的政治組織，政治發展的趨向，非常之大，假使我們要研究一國政治制度發生的原因及其發展的歷史，我們非先注意於這國土地的性質不可。

『土地』這名詞的意義有廣義與狹義的區別。在廣義一方面，一國的土地是指自然界所有的狀況，能影響於一國歷史的種種勢力而言。其中最重要的是土地的大小及其位置，（大陸的或島嶼的，沿海的或內地的；）土地的界限，（或以大洋為界，或以大海，或以山，或以沙漠，或以河流為界；）及在這塊土地內所有的山林與平原；地方上的氣候；及出產的各種植物、動物與礦產。總而言之，廣義的土地就包括各種自然環境的要素。在狹義一方面，一國的土地就是指一國在地球上所佔據的地方，為這一國權力所管得到的，其界限也許是天然的，也許是人為的，天然的界限是山川、森林、沙漠、河流之類。人為的界限是經緯線、測量員的記錄、碑牌之類。

一國土地的所有權並不屬於國家，也不屬於國王，『普天之下，莫非王土』的

歡念此刻萬不能存在。現代的國王，萬不能像歐洲中世紀的國王一樣，可把他們的國土賣給人家，或典押，或送給人家。現今國家對於界內的土地祇有一種管理權，並不是所有權。土地是人民的私產，但爲公共事業起見，國家可以收買人民的土地。可是這個私有土地制度現在已經變爲政治與經濟問題中的主要問題了。這是因爲從私有地產制度所發生的弊病實在是太多，其中最重要的是養成一般不勞而獲的地皮投機家，斷絕其餘一般人民的生計。關於這個問題，歐美各國雖有各種各樣的提議，但還沒有確實的解決方法。孫中山先生在他的民生主義第二講裏邊，提出一個詳細的辦法。

孫中山先生的辦法就是政府照地價收稅和照地價收買。地價是由地主自己決定，報告政府。假使地主以多報少，政府就可照價收買，地主吃地價的虧；假使以少報多，政府又可以照價抽稅，地主吃重稅的虧。計較這兩方面的利害，地主一定不願意多報，也不願意少報，一定要折中一個價值，把實在的市價報告政府。政府依照地主的報價把土地照價收買或照價抽稅是解決私有土地問題的第一步手續。孫中

山先生的第二步手續是要把地價規定以後漲高的價格完全歸爲公有。這是『因爲地價漲高，是由於社會改良，和工商業進步。中國的工商業，幾千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變。如果一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價便要增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的，所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。』孫中山先生也承認這是一種共產，不過『是共將來不是共現在』罷了。

從國際方面着想，一國土地的情形也是很重要的。一國的土地，有的完全接連在一塊的，如中國、蘇俄、瑞典等；也有是分散在各處，不能接連起來的，如英國、法國等；也有完全包含於別國土地的界限之內，如聖梅理拿共和國（Republic of San Marino）包圍在意大利國之內。歷史上有許多的國際戰爭都是爲爭奪土地而發生的，國際間種種的糾紛大都也是與國土問題有關係的。亞非利加洲差不多完全被歐洲的幾個大國瓜分盡了。就是美國向來的政策是不干涉美洲以外的事，近來

也在海外佔據很多的土地，如菲律賓、檀香山等處。國土的大小本來是沒有一定的，世界上有極小的國家，如古代的城市國家；又有極大的國家，如現今的幾個大國。就是現在，一方面有幾個小共和國，祇有幾百方英里的土地，又一方面有英國、美國、中國，與蘇俄，各有好幾百萬方英里的土地。在世界歷史上，極小的君主國或共和國是很多的，他們的鄰國雖則是土地廣大，勢力強盛，他們居然可以維持極久長的時期。在中世紀時候，歐洲的國家大半是很小的，所以那時候國家的數目是很多的。現今的法國、德國、意大利，與西班牙在那時候，均是分成好幾十個小國。但從十六世紀以後，這許多小國逐漸併合起來，併成此刻的幾個大國。現今世界政治的趨勢一方面是偏向於民族的統一與地理的統一，又一方面是偏向於帝國主義，將來國家土地是否擴大或縮小，要看這兩種趨勢那一種戰勝。

第五章　人民

第一節　人民的重要

『國以民爲本』是中國幾千年前的一句舊話，這就是說，人民是國家的根本，沒有人民就不能有國家。一塊無人居住的土地是萬不能單獨發生歷史的結果，人民纔是歷史的原動力。但人民卻時時受物質環境的影響，同時亦能改變環境的情形。人民與環境互相爲因，互相爲果，然後纔發生國家的種種現象。但在人民與環境互相關係這問題之中，有許多極難解決的疑問，今列舉於下：

種族性與國民性，那些是本來生成的，那些是受環境的影響而成的？這是一個最難答覆的問題。亞里士多德曾經說過：『在歐洲北方天氣寒冷地方生長的人民，極有勇氣，但是智識淺薄，沒有能力。他們雖然很自由，但是沒有政治組織，不能統治別的民族。亞洲人民智識充足，能力宏大，並且富於發明的力量，但是因爲沒有勇氣，所以時常被人制服，爲人奴隸。至於希臘民族，因其地位介於上述的兩

種民族之間，所以其種族性亦在這兩種民族之間—又有勇氣，又有智識，所以希臘人民能接續保守他們的自由權，並且有最良的政治制度。」

猶太、希臘、羅馬國民的特性—第一種是宗教的，第二種是哲學的與文學的，第三種是實用的與法律的，是歷史上最有價值的及最重要的原動力。研究這種原動力，須先研究發生他們特性的主因，及由這種特性發生出來的結果。

分析一時代的精神，—說明這種精神是什麼？怎樣來的？為什麼消滅的？—是一件極困難的事。時代精神有很大的勢力，是無疑的。歷史上的大事不是隨便可以發生的，必須俟時期成熟然後纔可以成功。時代精神就是製造時代特性的原動力。歷史上有許多事實，祇能發現一次，而不能重複發現的。例如十字軍東征，中世紀的教會，在現今的時代，是萬萬不能再發生的。時代精神不是偶然發生的，必須有種種原因連絡起來，纔能製造一時代的特別精神。一種理想、一種主義的失敗與成功，完全看這時候的情形是否能夠容納這種理想與這種主義，至於倡議人的本領與才能什麼樣，他的理由什麼樣，并不十分緊要。

個人才能是原於歷史的歷史上作大事的偉人究竟是因還是果？對於這個問題有兩種的答案：

嘉來爾(Carlyle)的答案　嘉來爾在他的『英雄與崇拜英雄』書中極力提倡他的『偉人學說』(the great man theory)。照他的意思，歷史完全是偉人做成的，所以一部世界歷史不過是幾個偉人的傳記罷了。

柏克爾(Buckle)的答案　柏克爾與嘉來爾是極端反對的。照他的意思，歷史上的事跡是有一定的程序，非人力所能更改的。

他們兩個的答案，未免太偏一些。歷史上的事實是由人力與天然互相做成的，例如十字軍東征、宗教革新、法國革命等事，如果沒有彼得(Peter the Hermit)、路得(Luther)、拿破崙(Napoleon)等人出來作衆人的領袖，歷史上恐怕不能發生這等重大事情。但是當時的時勢必須能容納這幾個人的思想，然後纔能發生效果，如時勢不成熟，這幾個偉人也萬不能做出驚天動地的事來。

第二節　人口的增加與分配

人口的增加全靠生育超過死亡，所以生育或死亡有所增加或減少，人口就因之而增加或減少。在未開化時代，人民生育非常繁殖，但因爲同時死亡亦多，所以人口並不能增加。疾病、凶荒、戰爭等，均是減少人民的原因。世界文明愈進化，人口生育因之而減少，其緣故有二：（一）生物學上的理由—動物生活愈繁雜，生殖力愈薄弱。（二）社會學上的理由—世界愈文明，預防生育的法子愈多。

但是文化愈開，人民死亡的數目愈因之而減少。講究衞生可以免去種種的疾病；完善的經濟組織可以免去凶荒時世平定，可以免去戰爭；所以雖則人民的生育減少，世界人口反而增加。

人口增加與國家發展有極大的關係。在最初時代，人口增加後，人與人的交接就多了，所以必須有一種組織與權力以管理之，以後人民愈生愈多，食物勢必至於缺少，因之就發生遷移戰爭等事。現今的時候，人民的多寡，更於一國工業上軍事上的發展大有關係。

人口在地球上各部份的分配，全看天然的環境如何，纔能決定。有許多地方，因

為特別的狀形，如天氣溫和、物產豐富等，能養活極多人民。但是人民怎樣利用這塊土地，也是人口分配的一個要素。同樣的一塊土地，在漁牧時代，祇能養極少數的人民，在農業時代，就能養活許多人，到了現在商業時代，能養活的人民更多了。在較便利的地方，人口非常繁殖，其原因有二：(一)由於生育超過死亡的數非常之大。(二)因為地利太好，所以從外邊移入的人民，又非常之多。

人民遷移，有極大的影響：(一)不同種人民的互相結婚，與新環境的影響，最易發生種族上的變形；(二)人民遷移，與國家政府法律的起原及發展，有極密切的關係。原來的人民有時候被遷入的人民滅絕或奴隸了，有時候或被驅逐到比較不大便利的地方上去了。古代民族的遷移，發現新土地後的殖民時代和現今的移民運動，均是人民在地球上各部份分配的例證。

第三節　人口編制法

人民既是國家的根本，國家欲為人口謀安全與幸福，不能不曉得國內人口的多寡及其狀況。因此，現在各國都有人口編查的方法。人口編查，中國古代就有的。周

制：『小司寇登民數，自生齒以上，登於天府。司民掌萬民之數，書於版，辨其國中，與其都鄙，及其郊野，異其男女，歲登下其死生，及三年大比，以萬民之數詔司寇。司寇及孟冬祠司民之日，獻之於王，王拜受之，登於天府。』從秦漢以來，中國歷代皆有戶口調查，但法制不精，編查疏忽，所以所有的統計均是靠不住的。歐美各國人口編法，可以分做兩種：就是定期統計與常年註册。

定期統計就是在一定年限內，統計全國人口一次。歐美學者均謂此法起源於美國（美國第一次人口統計是在一千七百九十年舉行的，）實則周朝的『三年大比，』與前清會典上所稱『現行例五年編查直省人丁一次，』均是定期統計。在英國與美國，每十年統計一次，在法國與德國，每五年統計一次。定期統計的用處甚廣：藉此可以曉得民數的多寡，增加的緩急，與國內各區域人口的疏密；可以曉得人民的生死存亡，與國勢的盛衰消長；可以幫助立法者分配行政區域，與選舉區域；可以曉得有多少服兵年齡的男丁，有多少入學年齡的子弟；末了，又可以幫助政府均派賦役，舉辦公衆衛生，慈幼養老，振窮恤貧，救災賑饑，寬疾安富，與振興其他的庶政。

常年註册就是在全國各行政區域，設立永久的註册機關，專管人民生死婚姻註册的事務。歐美各國差不多都有這種機關。凡人民間有生死婚嫁，必須報告本地方註册長註册。這樣一來，人民間的生育率死亡率與婚姻率的真相，纔能得知。國家要保護人權，增進人民的公共幸福，萬不能聽他們自生自養。所以必須註册，必須有了統計，方能曉得人民生育的數目，與死亡的緣故，方能制定各種必需要的法律，禁止不合法的婚姻，與保障公共衞生。這是國家最重要的職務。

常年註册與定期統計又有連帶的關係，是分不開的。有了定期統計，我們可以曉得一國人口的總數，各行政區域人口的實數，各年級人口的實數，與逐年增加的數目。有了常年註册，我們纔可以曉得全國人民每年生死婚姻的總數，與各行政區域每年生死婚姻的實數。我們再把人口總數與生死婚姻各總數互相比較，我們就可以得到人口的生育率死亡率與婚姻率。

我們中國人口號稱四萬萬，差不多佔全世界人口的四分之一，可是中國現在究竟有多少人口，誰也不能有一種確實的答覆。各統計家各有各的計算，各人所定

的數目相差又非常之大。有人說，中國十八省範圍以內的人口是四萬一千一百萬，又有人說，是三萬一千六百萬，相差有九千五百萬之多。這兩種計算相差的數目等於前幾年全美國人口的數目。近來歐美的統計家都覺得我們中國的人口問題是一個不能解決的問題。像這樣一個大問題，私人當然沒有解決的方法，必須由政府主動，設立大規模的調查機關，方能有解決的辦法。中國學者對於這人口問題的重要，曾經說過幾句很透切的話。例如杜氏通典上邊說：『古之爲理，在周知人數。乃均其事役，則庶功以興，國富家足，教從化被，風齊俗一；夫然故災沴不生，悖亂不起。』還有魏徐幹中論也說過：『民數者庶事之所自出也，莫不取正焉：以分田里，以令貢賦，以造器用，以制祿食，以起田役，以作軍旅。國以建典，家以立度，五禮用修，九刑用措者，其惟審民數乎。』民數與國家行政方面的關係既如是之重且大，凡是政府，那能不注意及此？特別是在中國現今軍政剛結束訓政將開始時期，人口數目問題更不能預先調查清楚，否則一切建設的計畫，一切政策的方針都等於紙上空談，事實上不能發生任何的結果。

第四節　中國人口的大概情形

前清調查戶口祇以徵收丁稅爲目的，所以人民往往不肯據實報告。康熙五十一年有一條上諭說：『脫鑒各省督撫奏編審人丁數目，並未將增加之數盡行開報。今海內承平已久，戶口日繁。人丁雖增，地畝並未加廣。……自後所生人丁，不必徵收錢糧。編審時止將增出實數查明，另造册題報。脫凡巡幸地方，所至詢問，一戶或有五六人，止一人交納錢糧。或有九丁十丁，亦止一二人交納錢糧。……由此觀之，民之生齒日繁。脫故欲知人丁之實數，不在加徵糧也。』這條上諭雖則申言編查人口的宗旨，在於周知民數，不僅爲徵收錢糧，但一時也沒有任何效果。並且當時所謂『丁』者，專指『十六歲以上至六十歲之男子而言』，『老弱及婦女皆不在內』。所以康熙一朝之人丁最高數目僅二千七百三十五萬餘人，大約祇等於實數的四五分之一。雍正年間復將丁銀攤入地畝，從此以後，戶口編查更爲廢弛。直到乾隆六年以後，纔利用保甲編查戶口，並諭令將老弱男女一併編入戶籍，所以人口驟增。按照乾隆六年第一次保甲編查，全國遂有人口一萬四千三百四十一萬餘人。但自咸豐到清

末，國家多故，保甲廢弛，戶口編查遂亦完全中止。民國以來，政府亦尚未舉辦定期戶口調查，間有一二次戶口調查，亦不過聊勝於無而耳。陳長蘅先生在他的中國近百八十餘年來人口增加之徐速及今後之調劑方法（東方雜誌第二十四卷第十八號）一篇文章中，參合各種官書紀載，把乾隆六年至民國十二年共百八十二年間之人口總數列表如左：

年度	人口數目
乾隆六年	一四三、四一〇、五九九
乾隆十四年	一七七、四九五、〇三九
乾隆二十二年	一九〇、三四八、三二八
乾隆二十四年	一九四、七九一、八五九
乾隆二十七年	二〇〇、四七二、四六一
乾隆二十九年	二〇五、五九一、〇一七
乾隆三十二年	二〇九、八三九、五四六

乾隆三十六年	二一四、六〇〇、三五六
乾隆四十一年	二六八、二三八、一八一
乾隆四十五年	二七七、五五四、四三一
乾隆四十六年	二七九、八一六、〇七〇
乾隆四十八年	二八三、〇九四、〇〇〇
乾隆五十年	二八八、八六三、九七四
乾隆五十三年	二九四、八五二、〇八九
乾隆五十五年	三〇一、四八七、一一五
乾隆五十八年	三一三、二八一、七九五
乾隆六十年	二九六、九六八、九六八
嘉慶元年	二七五、六六二、〇四四
嘉慶三年	二九〇、九八二、九八〇
嘉慶四年	二九三、二八三、一七九

嘉慶五年	二九五、二三七、三一一
嘉慶八年	三〇二、二五〇、六七三
嘉慶十年	三三二、一八一、四〇三
嘉慶十三年	三五〇、二九一、七二四
嘉慶十六年	三五八、六一〇、〇三九
嘉慶十七年	三六一、六九〇、七九一
嘉慶十九年	三一六、五七四、八九五
嘉慶二十二年	三三一、三四〇、四三三
嘉慶二十四年	三〇一、二六〇、五四五
道光元年	三五五、五四〇、二五八
道光二年	三七二、四五七、五三九
道光三年	三七五、一五三、一二二
道光五年	三七九、八八五、三四〇

道光七年	三八三、六九六、〇九五
道光八年	三八六、五三一、五一三
道光九年	三九五、〇〇〇、六五〇
道光十年	三九四、七八四、六八一
道光十二年	三九七、一三三、六五九
道光十三年	三九八、九四二、〇三六
道光十五年	四〇一、七六七、〇五三
道光十六年	四〇四、九〇一、四四八
道光十七年	四〇五、九二三、一七四
道光十八年	四〇九、〇三九、九九九
道光十九年	四一八、一五〇、六三九
道光二十年	四一二、八一四、八二八
道光二十一年	四一三、四五七、三一一

道光二十二年	四一三、〇二一、四五二
道光二十三年	四一七、二三九、九一七
道光二十四年	四一九、四四一、三三六
道光二十五年	四二一、三四二、七三〇
道光二十六年	四二一、一二一、一二九
道光二十七年	四二四、九三八、九〇〇
道光二十八年	四二六、七三七、〇一六
道光二十九年	四一二、九八六、六四九
道光三十年	無調查
咸豐元年至十一年	無調查
同治元年至十三年	無調查
光緒元年至十一年	無調查
光緒十一年	三七七、六三六、〇〇〇（十八省）

光緒二十年	四二一、〇〇〇、〇〇〇（十八省）
光緒二十八年	四三九、九四七、二七一（全國）
光緒三十二年	四三八、二一四、〇〇〇（全國）
宣統二年	四三八、四二五、〇〇〇（十八省）
民國十二年	四三八、三七三、六八〇（二十二省）
民國十二年	四四三、三七三、六八〇（全國）

陳長蘅先生又用幾何的人口增加之公式將各期人口增加之平均速率分別算出如下：

時期	年數	每年每千人中之平均增加速率
乾隆六年至五十八年	五二	一五・一四
乾隆六年至道光二十九年	一〇八	九・六三
乾隆五十八年至道光二十九年	五六	四・九五

嘉慶五年至民國十二年	一二三	三·二二
道光十五年至民國十二年	八八	·九九
道光二十九年至民國十二年	七四	·八一
光緒十一年至民國十二年	三八	二·四二
乾隆六年至民國十二年	一八二	六·一五

由此可見中國近代各時期人口增加的數量相差實非常之大。從乾隆六年至五十八年是人口增加特別迅速時期；到了嘉慶道光兩朝，人口增加的速度就逐漸遲慢了；自從咸豐同治直到現在，人口增加的速度更形迂緩了。陳長蘅先生對於這三個時期人口增加的徐速說得很明白，他說：

第一期「人口增加特別迅速之原因，乃由於當時承平未久，本部人口尚不甚稠密，而乾隆一朝復爲前清鼎盛時期。文治武功，皆稱極盛，海內清平，物阜民康，疆域之廣，幾佔亞洲之半，如伊犂、回疆及大小金川之平定，如安南、臺灣之

征服，如廓爾喀之歸降，如暹羅、緬甸、阿富汗及中亞細亞諸國之入貢，乃其武功之最著者也。此時代所以能開疆拓土，征服異族，藩部之外更有屬國七八，皆爲國富民殷，內力充實之確證。足見內地人口實有最速之增加，不五十年而一倍。惟乾隆六年初次由保甲編造之人口報告，或不甚完備，遂使隨後各年之人口增加似格外迅速，亦未可知。但全期每年平均增加速率爲千分之一五，在健全環境之下亦不能視爲過高。……

『乾隆時代雖有極盛之武功，而所得領土大都不善經營，不謀獎勵殖民。對於藩屬僅藉區區宗教能力，分封制度，貴族聯婚，與派兵駐防數者以資駕馭，而攜眷屯戍之兵又必數年更代，不能久居。邊境居民太少，一旦內政腐敗，兵備廢弛，强鄰窺伺，遂使廣大領土一再淪墟。內地人民旣不享移殖之利，人口增加自不能如前此之迅速，此一因也。乾隆末年，政治逐漸腐敗，如和珅之寵用，吏治之敗壞，帝室之奢侈，國帑之虛耗，民財之剝削，皆使國計民生日感困難，致召嘉慶初年川、楚、陝、豫、直等省教匪之變亂，及湖南、貴州苗民之背叛。人口消滅，此又

一因也。又嘉慶年間河工腐敗，河患頻仍，人民死於水災者亦頗不少。道光初政，似有可觀，無如材智昏庸，權佞用事，國勢日頽，清運日衰。且是時內地已人滿爲患，在道光十五年人口卽已超過四萬萬，是以生計日困，民俗日壞，卒之內釀太平天國之大亂，外開鴉片戰爭之奇辱。此雖由於政治不良，措置乖謬，而士風不競，民智劣陋，亦爲其最大之一原因焉。

『咸同以來本部人口增加更形迂緩之第一最大原因，乃由於內地愈患人滿，政府復劣弱無能，不能激發人民向外發展，遂致生計日窮，財力日竭。是以天災人禍愈演愈烈，其最著者如咸同年間太平天國與捻匪及回教徒之亂，蹂躪及十七八省，用兵至二十餘年。未幾光緒四年山、陝、直、豫等省復有饑饉。光緒二十六年山、陝、甘肅亦有災荒。故前後損失人口不下數千萬焉。至此期人口增加更形迂緩之第二最大原因則爲外患。蓋自道光鴉片之役以後，外人鑒於我國政府之昏瞶腐敗，與國民之昧弱不競，遂肆行其侵略政策，而咸、同、光、宣各朝之外患遂如水愈深，如火愈烈。我國屢戰屢敗，屬國盡失，藩籬盡撤。內地亦受各

種不平等條約之束縛，而漸致我國之死命。中國既無可以對外之海陸軍以鞏固國防，復無關稅自主權以保護本國工商業，而民智民力民德又異常薄弱，遂使强鄰得以次第完成其政治侵略與經濟侵略。國家疆土日削，人民生計日艱，故生育雖未減少，而死亡則逐年增多。此又我國近七十餘年來人口增加更形迂緩之一大原因。至於民國以來之年年紛爭擾攘，兵連禍結，生靈塗炭，無解倒懸，人民生計日窮，死亡愈多，人口增加亦不得不更形迂緩。凡此皆彰明較著者也。」

所以從我們所知道的人口統計着想，這幾十年來中國人口增加的速率實在太慢了。假使我們把世界別種人民的增加速率比較起來，更可以看出我們中國人口增加的迂緩。據澳大利亞統計院一九一六年的估計，全世界各種族人口總數及其增加速率大概如下：

種族	現有人數	每年每千人中之增加速率	每年增加之總數	人口加倍年數
白種（發源歐洲者）	六萬五千萬	一二·〇人	七百八十萬	五八年

白種非發源歐洲者	六千萬	八·〇人	四十八萬	八七年
黃種	五萬一千萬	三·〇人	一百五十三萬	二三二年
棕種	四萬二千萬	二·五人	一百零五萬	二七八年
黑種	一萬一千萬	五·〇人	五十五萬	一三九年
總計	十七萬五千萬		一千一百四十一萬	

現今世界每年增加之人口有三分之二以上是白種人民，即每年約增八百二十八萬人。黃種人民每年僅增加一百五十三萬人，僅佔總數的七分之一。發源於歐洲的白種人民僅需五十八年就能增加一倍，黃種人民需二百三十二年始能加倍。並據陳長蘅先生的計算，以嘉慶五年至民國十二年百二十三年間中國人口之平均增加速率為標準，中國人口需二百十六年始能加倍；若以道光二十九年至民國十二年共七十四年間之平均速率為標準，則需八百五十九年始能加倍。所以今日中國的人口問題並不在於數量過多，卻在於分配的太不均勻，在於邊省的太不發達。新近美國使館的商務參贊安立德先生製成三張圖表，題目是「中國問題裏的

幾個根本問題』其中有一張是表示中國人口的情形。今將其統計節錄如下：

省名	人數	面積（方哩）	每方哩內之人口
江蘇	三三、七八六、〇六四	三八、六一〇	八七五
浙江	二二、〇四三、三〇〇	三六、六八〇	六〇一
山東	三〇、八〇三、二四五	五五、九八四	五五二
河南	三〇、八三一、九〇九	六七、九五四	四五四
湖北	二七、一六七、二四四	七一、四二八	三八〇
廣東	三七、一六七、七〇一	一〇〇、〇〇〇	三七二
安徽	一九、八三二、六六五	五四、八二六	三六二
江西	二四、四六六、八〇〇	六九、四九八	三五二
湖南	二八、四四三、二七九	八三、三九八	三四一
直隸	三四、一八六、七一一	一一五、八三〇	二九五
福建	一三、一五七、七九一	四六、三三二	二八四

四川	四九、七八二、八一〇	二一八、五三三	二二八
貴州	一一、一一四、九五一	六七、一八二	一六七
廣西	一二、二五八、三三五	七七、二二〇	一五九
山西	一一、〇八〇、八二八	八一、八五三	一三四
陝西	九、四六五、五五八	七五、二九〇	一二五
雲南	九、八三九、一八〇	一四六、七一四	六七
甘肅	五、九二七、九九七	一二五、四八三	四七
滿州	二二、〇八三、四三四	三六四、〇〇〇	六一
新疆	六、五〇〇、〇〇〇	四〇、〇〇〇	六
西藏	二、四九一、〇〇〇	八五〇、〇〇〇	四
蒙古	二、〇〇〇、〇〇〇	一、三七〇、〇〇〇	二

中國人口問題確是一個很複雜的問題。從面積方面說，本部十八省祇佔全國面積的三分之一，邊疆區域反而佔了三分之二；但從人口方面說，在三分之一的十

八省區域內居住者竟佔全國人口的百分之九十有餘，在三分之二的邊疆區域者還不到百分之十。中國本部人口的密度無論怎樣高，邊疆區域有的是無人居住的空地。所以解決現今中國人口問題的根本辦法是實行移民於東三省、蒙古、新疆、西藏等處，使各處人口的分配較爲平均。這是一個最重要的社會問題，也是一個最重要的政治問題。

第五節　種族與民族

世界各處人民的種種狀況有許多相同的地方，也有許多不相同的地方。各個人有各個人的特質，各人羣也有各人羣的特點，如膚色的不同、如體格的不同等類。根據於各人羣的特點，我們可以把世界人類分成幾個大部份，叫做種族。

人民分成種族的原因有二：（一）有由於天然的，（二）有由於人力的。天然的原因又有二種：（一）天氣，（二）食料。人力的原因也有二種：（一）體格的理想 (physical ideal)，（二）男女的選擇 (sexual preference)。

天氣　天氣包括溫度、濕度、空氣、瘴氣等，凡此種種均與人民身體的各部份，

如心、肺、皮、腎等之發展有極大的關係。故人民的體格與膚色之不同，多半由於天氣的不同。

食料　人類體格上的特質，又大半因食料不同而發生的。體格上的發展，全看食料中滋養分之多寡與性質。因爲人的體格不能完全發展，因爲各地的人民，發展他們的體格有遲有早，所以世界上纔有人種。

體格的理想　人民最初的形狀，不知不覺受了許多天然環境的影響。但是人民有了智識以後，就想把這種由天然原因變成的形式，作爲他們體格的理想，極力設想使之繼續存在。無論那一種族必定有一個男女美貌的理想觀念，總要使之發展到極點，例如非洲黑人憎惡歐洲人的白皮膚，在古時代的墨西哥，如有小孩皮膚生得太白一些，卽以爲不祥，致之死地。

男女的選擇　凡父母血統關係愈近，小孩受父母的特性愈顯，並且這種特性能繼續存在，永遠不滅。在未有歷史以前的人類，大概是同下等動物一樣，時有血統關係最近的人民通婚事情，所以他們所生下來的孩子，自然遺傳父母所有

的特異性質。

種族和國家起原有極大的關係。關於這一層，我們以後還須詳說，不過在此地祇須把種族關於國家起原的動機和種族關於國家起原的程序這兩層約略說一說：

關於國家起原的動機　有血統關係的人民，自然能發生出一種同情的感覺，這種感覺就是組織政治團體的原動力。種族觀念是最有勢力的并且時常存在的一種社會現象。在上古時代，往往把異族人看得和仇人一樣，祇有對於同族的人民，纔能發生道德上的義務。

關於國家起原的程序　血統是家系的基礎，家系擴張後又變成族系。國家不過是族系的擴大罷了。所以在最初的時期，種族的情勢就把政治組織的雛形在實際上已預備好了。

世界人類因體格上的不同或精神上的特性，分爲四大種族：（一）黑種（Ethiopian〔Homo Ethiopicus〕），（二）蒙古種（Mongolian〔Homo Mongolicus〕），（三）棕

種或亞美利加種(American [Homo Americanus]),(四)高加索種(Caucasian [Homo Caucasicus])。

種族的基礎原來建設在環境與血統之上。不過近來因交通便利,人民易於遷移,易於與異族人結婚,這種天然的界限漸漸失了從前的重要地位。現今的國家沒有一個是同原來的種族相合的。人民不是被天然的界限分做幾個種族,卻是被別的勢力連成幾十個較小的種類,叫做民族。民族是由種族中分出來的,其基礎是共同精神、共同習慣、共同利益的觀念。現今的民族國家就是根據於民族的觀念而發生的。

近來國家的趨勢,是在於聚集同一民族的人,組織在一個政治團體之內,所以各民族的政治心理大有研究的價值。在世界政治舞臺上活動的幾個民族,每一個民族有一種特別的政治能力。我們中國人因為向來與世界大民族隔絕,沒有什麼機會顯出我們的特別政治能力,日本也不過近來纔出來活動,他們的特別能力究竟如何,此刻也很難下斷語。在政治史上活動稍為久長一些,還是歐洲的幾個民族。

三

希伯來民族（Hebrew people）希伯來民族對於世界文明的貢獻，是在宗教的一方面。猶太教，耶穌教，回回教，完全是他們創造的，不過他們永沒有創造一個大國家。他們的民族團結力雖則是很大，他們對於奉仰主義雖則是很熱心很勇敢，他們的智識雖則是很銳敏，但他們還沒表示獨立的能力，永沒有統一過。

希臘與斯拉夫民族　這兩種民族的能力，在於組織小團體，如鄉村社會，與城市國家。在小團體之中，他們的政治能力是很大的，但他們沒有組成很大的團體。他們因爲不能統一，自相衝突，所以對外的力量非常薄弱，這就是他們失敗的原因。希臘半島直到被馬基頓（Macedonia）與羅馬征服後，纔能統一，前幾年又在土耳其與條頓民族的勢力之下。俄國的斯拉夫民族是被異族皇帝統治了數百年，直至前幾年革命後纔算是獨立。但是他們新設立的『蘇維埃政府』（Soviet Government）又是以一種小組織爲基礎的。

介路多民族（Celts）　介路多民族的組織完全是族系的組織。他們祇曉得服從幾個領袖。自相爭鬬是常有的事，政治的腐敗達於極點。所以與較有組織的

民族相遇，他們立卽失敗。

羅馬民族　羅馬民族的政治能力早經顯著，以後國界推廣，政制與法律卽隨之而發展。其結果就是世界帝國——土地廣大，中央集權，法律統一。他們貢獻於政治學的就是主權觀念與政府組織。但這種制度的流弊，也是很大的中央集權就犧牲個人自由與地方自治，所以羅馬就漸漸不能振作，以至滅亡。

條頓民族　羅馬滅亡，條頓民族繼起。條頓民族的組織是根據於羅馬的制度，再加入個人自由、人民議會、官吏選舉、地方自治等觀念。他們與羅馬民族相遇，就證明他們所缺少的，是統一的觀念與組織，所以他們極力設想，融合自由與權力觀念，地方自治與統一，民治主義與極大的地域，發展一種新制度。條頓民族所貢獻於政治學的，就是代議制度與民族國家。民族國家是根據於地理的與民族的統一，這種制度就是融合希臘城市國家的地方自治，羅馬世界帝國的統一，及極小社會的民治主義與極大國家的主權幾種制度的精神造成功的。

現今政治發展的趨向，很注重於民族統一和地理統一。所以國家最大的職務

就是對土地一方面，把在同一
同一民族的人民聯合起來。如果
那邊的人民又屬於各別的民
把這許多國連合起來；如果一
人民又屬於不同的民族，這是

我們萬不能因人民體格
體格上的或精神上的特質或
力，纔能更改。假如普通教育、普
格與精神的特質就有重大的
就是這種族或民族生成的或
社會情形不同發生出來的，並
把這種不同的情形除去，萬不
誤會，就是大家誤認此刻民族

一定要存一種動的，不是靜的觀念。優勝民族的思想，是從那種不開明的自尊自大心理，與不注意動的觀念發生出來的。此刻尙沒有的確的證據，可以證明這民族的生成特性，較勝於他民族。各民族此刻所達到的文化時期，與他們特別生成的體質特性沒有相干。體質特性不過是被當時環境所影響而發生的。每一民族可以從研究別種民族的風俗文化，以改良他們自己的風俗，增進他們自己的文化。

第六章　國家的起原

第一節　從前的國家起原論

前邊已經說過，國家是人類精神結合的社會，是爲滿足人類需要與趣而存在的工具。換句話說，就是國家是人類的意志創造的，並不是一種有機體，可以自然生長的。因爲人類需要國家，國家沒有國家便不能安穩享受完全的幸福，甚至於不能保全性命。所以在從前的時候，人民的推測，總以爲國家是從有人類以來就有的。至於國家是怎樣發生的，他們並不十分注意。有人說國家是上帝創造的，也有人說國家是一種自然現象，發源於人民天然生存的政治性質。他們的重要問題，祇是政治權力是怎樣發生的？有什麼理由可以使人民承認這種權力？君主與人民須有什麼一種關係？政府與個人自由須怎樣支配？這是從前政治學中最難解決的重要問題。對於這種種問題，學者就分成兩派；一方面有許多人極力爲執政者想法，造出一種政治學說，證明君主的神聖不可侵犯之地位，並强迫人民去服從，歐洲十七世紀的神權

說，就屬於這一類；又一方面有許多理論極力反抗當時的權力，想造成革命與改革的基礎。君主與人民的衝突原是政治進化史上的大特色，大半的政治學理均從這種衝突發生出來的。

在這樣發生的政治學理之中，有許多理論是關於國家的起原，但其宗旨祇想證明當時的政權是什麼樣一種性質，並不是說明國家在歷史上怎樣起原的。人民到了有思想的時期，自然而然要想到爲什麼到處都有一種强制的社會組織，强制執行一種規則，限制人民的自由權。他們對於這種現象假定了許多的解釋，解釋的結果，就成了各種國家起原的理論。這種理論自然是根源於當時的情形和人民智識的觀念，但完全是主觀的和偏狹的見解。

第二節　現今的國家起原論

近幾十年來，政治學受了歷史學和社會學的影響，大家纔知道研究國家的起原，並不能拿現在的理想和事實上的方便做基礎，必定要拿歷史的社會的事實做基礎。單從主觀一方面推測，是沒有用的，必定要從客觀的和事實的方面研究，纔能

曉得國家真正的起原。所以現在研究國家起原最須注意的，是（一）歷史上各種社會的實在情形，（二）和國家起原有關係的各種勢力，（三）人羣進化的程序，（四）社會制度和政治制度的關係。從前的國家起原說，不是純粹主觀的，便是偏重這一方面，忘卻了他方面。要知道國家起原的原因，是非常複雜，有的是由於血統而起的，有的是由於宗教而起的，有的是由於戰爭而起的，有的是由於經濟而起的，專偏重這方面，漠視那方面，都是不完全的研究。現今的學者大概都承認下列的幾種勢力，對於國家起原，實有極大的影響：

（一）血統。

（二）宗教。

（三）戰爭。

（四）經濟。

第三節　血統與國家的起原

未開化人民最重要的社會團結力就是血統，差不多社會上秩序、社會的組織，

大都均是由人民的血統觀念決定的。雖則關於最初的家族制度、家族進化的程序，和家族與政治生活起原的關係，學者的意見尙不能一致。但從幾種已經決定的重要事實方面着想，我們很可以明白血統和國家起原的關係。

血統的制度是根據於兩種原則：（一）遺傳—母和子女的關係；（二）婚姻，—夫和妻的關係。第一種的關係是永久不變的，第二種的關係是常更變的。母與子女的關係是自然的，無論在什麽時候，無論在什麽樣的社會，總是這樣的。不過夫和婦、父和子的地位時有更變，因之就發生兩種家族：

母系的血統　如夫婦的契約，不是永久的，那麽夫仍舊爲其所屬的族系之份子，所生的子女爲母族的份子。這種統系，在上古的時代是很通行的。遺傳是以母系爲正統的，女兒的丈夫是從別的種族尋來的。所生的孩子屬於母系的族類。所以子女與父族的關係很小，與母族的關係很大。

父系的血統　如夫婦的契約是永久的，那麽父母子女組成一家族。在這種家族之中，父的權力非常之大，母不過是父族中的一份子。每一個新家族又變成

大族中的一部份，遺傳是以父系爲正統的，這就叫做父系的家族。（patriarchal family）

婚姻的血統　無論在父系或母系的家族，有血統關係的人萬不能成婚。上古時候的婚姻規則，非常嚴厲，非但同族的人不能互相結婚，並且每族人民必須與特別指定族系的人結婚。所以血統的範圍因之推廣。

以上是說血統的種類，至於家族和國家起原的關係可以約略敘述如下：

據近世政治史家的考察，太古之初祇是一種圖騰（totem）社會。聚幾十個幾百個人在一塊，叫做一個圖騰，用蟲魚鳥獸百物的形狀做他們的旗幟，表示這一圖騰和那一圖騰的差別。同一個圖騰的人，不能夠互相結婚。蛇不得同蛇結婚，鷓鴣不得同鷓鴣結婚。凡是蛇的男都可娶鷓鴣的女。在這種社會之中，沒有親親可說。血統的流傳皆以女爲主，不以男爲主。後來漸漸纔有婚制，漸漸纔變到以男子爲主的家族。家族成立之後，人口漸漸增多，食物漸漸難得，又把野獸漸漸養成家畜，便成了游牧的家族。但是這一家族和那一家族想得到同一的有水草的地方，彼此便不免戰

鬪起來。在這個時代，女子已經是家族中很重要的分子，僕人也是很不可少的。所以除了結婚之外，或是因爲打仗捉來的女人便做妻子，捉來的男子便做僕人。這樣的社會總以男家長爲主，所以建設起來，成爲一種父系的家族。父系的家族之中所包涵的分子，便是父和他的妻、女子、媳。這許多人，統共是一個祖宗傳下來的。凡關於生命財產的權利，都屬於最長的男子。他的權力是無限制的，其餘的人都是他的附屬品，要給他們權利纔有權利。以後由游牧時代變到農業時代，這種家族便在一定的地方組織一個家庭。最長的男人便做一家的家主，叫做家長，有統治家屬的大權，好像專制的皇帝一樣。他所統治的，不單是關於生計上職業上的事體，就是信奉宗教往來應酬，都歸家長一個人統治。當初不過一家，後來人口漸漸多了，便分爲小宗大宗，大宗待遇小宗，也同家長待遇家人一樣。這個時期已由家族變成宗族，族中統治的大權，都在族長手中。一族的宗教祭祀，都有儀式成例，以爲聯合的標準。族長便以他的地位發布命令。後來宗族繁盛，便變成部落，遂有酋長的制度。凡各部落的政權都在酋長手中。由部落結合而組織成的政治團體，便是國家。這個時代的國家，不過

是家長族長酋長的權柄放大一點，皇帝便是一族的首領，皇帝的職務也同家長族長酋長的職務一樣。皇帝的分位也同家長族長酋長爲人父母的分位一樣。皇帝的權力便是家長族長酋長的權力。一族的紀律便是國家的紀律；一族的習慣風俗和家長族長酋長判斷的法則，便漸漸變成國法。照這樣看起來，國家雖然不能說便是家族，但是血統的關係，實在是所以團結政治團體的一種很大的勢力。因爲血統的關係，人民在主觀一方面，自然發生一種團結的心理，有了這種心理便自然發生國家的觀念；在客觀的方面，人民覺得須有一種具體的組織，這種組織便是政府成立的基礎。

古時猶太國，便是由傑考布（Jacob）家長之後十二族組織起來的。中國古代的國家，如五帝本紀所載的，都是黃帝同姓子孫的『家天下』。便是到了周朝，所謂天子、諸侯、大夫、士，大概都是一家一族獨占的。又如羅馬的家族法便是羅馬一切權力的基礎。這種法律便是家族中做父親的管理一切事務、宗教、和各兒子間關係的規則。照這幾個例看起來，國家的起原和家族很有許多關係。雖然不能說世界上所

有的國家都是由家族進化的，然總有幾個國家的權力與組織，是從家族的模型發生出來的。近代國家的組織、職務、目的等，雖然和家族不同，然總不能說不是由於進化變遷到現在這個地步，而說是自古就像這樣的。知道這層道理，便可明白血統和家族與國家起原的關係。

第四節　宗教與國家的起原

宗教的發生。是因爲上古人民，智識有限，常把他所看見的種種現象當做一個不可思議的神異的動作，最不可思議的就是人的自身與外界的現象。種種心理學上的問題如睡眠、幻夢、癲狂、死亡；天然現象如暴風、暴雨、雷電、日、月、星、河、海；以及時節的更變，和植物的生滅，自上古人民看起來，都以爲是神異動作的表示。由此種種奇異的現象，就生出恐怖的心理，由此種恐怖的心理，就生出種種的迷信。上古人民的宗教不過是一種迷信罷了。

各種宗教可以因性質的不同，分成下列三種：（一）崇拜自然，（二）崇拜祖宗，（三）實用道德宗教。

崇拜自然(nature worship)　上古人民多崇拜有形的物象，或物體，如奇異的禽獸、石類、及自然的現象，把這種種現象與物象認做有權力的神怪，有禍福人類的勢力，許多神話與迷信的習慣都由此發生。所以上古的城市國家，不過是宗教的社會罷了。人民的舉動與宗教的禮式，有密切的關係。君主就是教皇，執政者就是教主。所謂法律，亦不過宗教的信條，以神力實行的。祇有同教的人纔有法律上的權利。

崇拜祖宗(ancestor worship)　崇拜祖宗與血統，祇是一件事的兩方面。崇拜祖宗，不過表示血統的形體。崇拜祖宗的結果，使家族的團結力更加堅固。以後由家系推廣到族系，由族系到部落，由部落到國家，這種勢力是時時存在的。

實用道德的宗教 (religious of practical morals)　科學發達後，所有自然界的現象，可以拿科學智識來解說，崇拜自然的迷信就不能存在。國家擴張後，從前的血統關係就失了勢力，所以崇拜祖宗也不能不淘汰。後來發生的宗教多屬於精神的方面，多趨向於實用道德的方面。猶太人對於耶和華 (Jehovah) 的觀

念，希臘羅馬哲學的理想，大道德家如孔子、釋迦、耶穌、謨赫麥德的教言，全是這一種宗教的代表。這種宗教可以堅固人與人在社會上的團結力，與政治發展和國家起原有極大的關係。古時的猶太國起原於猶太人對於耶和華的觀念；謨赫麥德帝國出於謨赫麥德教統一的精神發生的，現今歐洲各國，當其起原的時候，沒有一國不受耶穌教勢力的幫助。

現今科學發達，人民智識加高，多數人民都不信宗教，宗教的勢力逐漸減少。但是我們都不能不承認宗教在歷史上的價值。在政治發展最初的最困難的時期，祇有宗教可以束縛那人民不受管束的野蠻性質，教訓他們怎樣服從，怎樣尊敬權勢。政府的基礎是紀律與服從；不過這種性質須經過幾千年的時間，纔能造就，而創造這種性質的最初的方法便是神政（theocracies）與專制。宗教的影響並不限於最初的政治發生時代，就是歐洲中世紀最通行的神權學說，也是由宗教發生出來的。

第五節　經濟與國家的起原

人民的經濟生活非常複雜，很難把其進化的程序清清楚楚找出來。但是各時

期人民經濟生活的情形，經過許多學者的研究，我們此刻約略可以曉得一些。經濟生活和政治制度有密切的關係，是大家承認的，差不多所有的政治制度大半是根據於當時人民經濟生活的特別情形而發生的。所以我們要曉得國家的起原，不能不知道最初人民的經濟生活。現今的經濟學者把經濟進化的程序分做五個時期：

（一）最初時期。

（二）漁獵時期。

（三）遊牧時期。

（四）農業時期。

（五）工業時期。

在最初的時期，人民是沒有組織的，生活非常簡單，完全靠天然的菓品來過日子，但是有魚的地方，他們也能捕魚，有野獸的地方，他們也能打獵，增加他們的食料。看這個時期的生活，我們可以知道人民已經學得怎樣去製造器具和怎樣利用如五金之類的天然物品了。

這種人民大半是到處遊行的，除了個人日常用的物品之外，沒有財產的觀念。在這種經濟生活之下，人民自然不能聚集在一個地方，分工制度自然不能發生，階級制度也是不會有的。他們的團體很小，就是有些組織，這種組織也是很簡單的。如果人口增加，食料減少，他們就分開，散成幾個團體，每個團體是獨立的。

在近河流或湖邊的地方，或在相近海口的地方，人民自然是靠捕魚過生活。但是在大洋捕魚，一個人單獨去做是做不到的，必須有幾個人或一羣人互相幫助，共同去做，纔能成功。所以在這種地方，人民漸漸有了永久的組織。

有許多地方沒有什麼野獸，人民爲生活起見，不得不把各種動物畜牧起來。動物增加後，纔能增加他們的食料。有了這種畜牧的生活，私有財產制度就發生了，各人的貧富也不均了，階級制度也有了，所以人民的組織就萬不可少了。在畜牧時代，人民和土地的關係，逐漸增加。每一個畜牧的部落都有一定的一塊土地，完全在他們的勢力範圍之下，不讓別的部落來侵佔。到了後來，人口增加，畜牧的出產，不能維持他們的食料，他們便不能不改變他們的經濟生活。在天氣適宜的地方，他們就從

畜牧的生活，變到農業的生活。這是經濟史上的大革命，與社會的組織有絕大的影響。這種新式的經濟生活自然能增加食料，自然能增加人口，所以人民在社會上的各種關係和職務，自然因之變更。這種農事村莊，在最初的時候是孤立的，不過到了後來，有了分工制度，有了剩餘的物品，他們就要想法子與別的村莊交換，所以發生貿易賣買等事。以後各種工業、商務、城市生活，也就因而發生。機械發明後，又有此刻工業的和資本的社會組織。所以人民的經濟生活與國家起原有幾種極大的關係：

（一）人民在生產方面，漸漸知道合作、分工、和組織的緊要。社會的組織由家系變成族系，由族系而部落，由部落而國家，也不過是因生產上的關係，不得不改組。經過幾次進化的結果，統一的精神漸漸顯明，職權的範圍亦漸漸擴張，並有一定的界限有了這種情形，國家便自然而然的發生出來。

（二）經濟生活的結果，與財產的存在，也是發生國家的重大原因。人民有了財產的關係，勢必有所爭執，這種爭執須有公正人判斷，各人的財產也須有公共的權力保護。所以因爲財產的緣故，國家不得不發生。從前的風俗與現今的法

律大半是關於財產的，國家的職務大半也是決定人民的財產權利，歷史上許多戰爭也是爲爭奪物質的產業而發生的。

（三）人民有了財產，自然有貧富不均的現象，有了這種現象，便發生社會上的階級問題。這種階級與政治制度也有絕大的關係。從主僕的關係、貧富的關係上發生出來的權力與服從的性質，就是君主與貴族政制的基礎。所以經濟發展的結果，發生一種特別的組織，國家是再由這種組織發生出來的。財產不均的結果，便使人民分做治者與被治者的二種階級，政治活動的原動力也是由此發生的。

第六節　戰爭與國家的起原

在人類歷史上，所有的戰爭大都是因爲經濟上的需要而發生的。因爲初民不懂得征服自然，生活資料不能同人口一樣的增加，結果便把奪取新地皮成爲種族生存上必不可缺的事件。奪取新地皮，自然便是戰爭開始了。所以一種民族，常常因爲經濟的必要，侵佔別的民族的土地。因此，便把自己的民族依軍事的方法組織起

來，組織完備，便具國家的雛形。後來更因戰爭的結果，強勝的民族便征服微弱的民族，合成一個大國家。所以古代的國家常常依軍事制度的方針組織，軍民兩政完全不分。這就是因經濟而戰爭，因戰爭而成國家的明證。

又有許多部落或因地勢的關係，或因被別種強有力種族圍住，不能推廣地域，就想用人力的法則來增加食料。如在曠野的地方有野獸可以馴養的，遊牧生活就因而發生。再因爲保護畜牧場和畜獸等的需要，便把所有的人民一齊結合起來。這種人民因有活動的性質，與團結的性質，常易於戰勝他族，組織極大的國家。蒙古人征服亞歐兩洲，日爾曼人征服羅馬，便是歷史上的實例。

戰爭與農事生活也有很大的關係。如地勢不宜於畜牧，則人民必須耕種。遊牧人民有時爲人口增加所迫，亦往往變成農民。到了這個時期，戰爭又變成經濟上的需要。因爲耕種的方法不完備，食料時常不能供給全族的需要，所以一方面須搶奪他族的食料以供急需，一方面又須保護自己的糧食，不致爲人所奪。在這種時期，人民必須有極堅固的團結力，極完善的組織，纔能與他族抵抗。

所以戰爭是最初人民的天然趨向，財產名譽的唯一本源，組織政治制度的最大勢力。從戰爭方面着想可以看出下列的結果：(一)人口增加，所以必須增加食料；(二)財產增加，所以必須設法保護；(三)兵器的改良，因利用五金的緣故；(四)特別的軍人階級制度因之發現。

由戰爭而發生的國家，大概可分爲兩種：有時候一個部落的領袖在他自己的部落勢力鞏固後，就擴張他的勢力，併吞鄰居的部落，直至他做成國王爲止。英法兩國是這樣組織成的。有時候國家是由一羣武士組織成的。例如中世紀在西班牙的(Visigothic)國家，便是這一類。

第七節　國家的發現

國家起原的原因複雜，已經詳述。在世界文明史上，我們萬不能指定一個時期說這是國家起原的時候。凡社會上各種制度的起原，一半是因爲天然的緣故，一半也是由於人力的。在最初的時期，人民並不曉得要有社會，要有國家，不過因爲當時的種種情形，不得不要有一種組織。以後人民有了智識，漸漸明白這種組織的利益，

就極力設法來改變這種組織，使之適合於當時的情形，或增加其用處。國家的起原也是這樣的。國家不是上帝創造的，也不是幾個强有力的人壓服別的人而組織成的，又不是人民用契約的方法造成的。在最初的時候，因爲血統、宗教、生產、戰爭上的種種關係，人民自然而然的有一種組織。這種組織，就變成國家的基礎。國家與家族部落的界限，是很難分得清楚的。沒有人可以說在這進化程序之中，什麼時候是家族與部落的末日，什麼時候是國家的生日。不過國家發現時候的大概狀況，可以分別出來如下：

（一）政治觀念與別的觀念漸漸分開了。

（二）政治的組織漸漸增加權力了。

（三）政權和別的權限也分開了。

（四）風俗變成法律，並且由政府强制執行。

（五）政治的覺悟心與愛國心也發現了，所以有一種統一的精神。

如有上述的種種情形，我們就可以說國家是已經發現了。

第七章 國家的進化

第一節 政治進化的大概

『進化』這兩個字，並不限於人類一方面的，在這宇宙之中，無論是動物，或植物，有形的物體，或無形的組織，均是由漸漸的進化而變成現在的情形。所以有宇宙的進化，有生命的進化，有社會的進化，有國家的進化等名詞。凡物的動作，必須變成適合於當時的環境，纔能生存在這宇宙之中，否則必在淘汰之列。但是關於政治制度的環境，範圍卻非常廣大，包括（一）天然的環境，（二）社會的環境，如各種制度和思想，於人民的共同生活有直接的關係者，（三）人民改變這種天然的和社會的環境，與指導個人的和社會的進化之能力。所以國家的進化必受種種的影響：

（一）天然的環境，如地理上的特質、氣候、物產等。

（二）人民的原動力，有時是不知不覺的，有時是故意的。

（三）各種社會制度的更變，如家族、教會、工業的與軍事的團體等。

（四）國與國的關係。

我們考求國家的進化，必須指出進化的種種原因和種種關係，及政治進化的原理與定律。

在科學上，『定律』這兩個字包括事實與事實間的一定的關係，有一定的情形，必然生出一定的結果。至於社會的發展，我們所能確定的，不過是一種大概的趨向，這種趨向，就叫做政治變遷的定律。追求政治發展的趨向，和搜找政治變遷的原因，都是政治學上很重要的問題。這兩種問題均是最難解決的。因爲國家的發展，並不是從一方面來的，是從各方面來的；發展的原因，並不是單獨的，是極複雜而又不易分析的。

政治進化的各種要素，就是有機體進化（organic evolution）的要素，今列舉之如下：（一）生殖，——人民是同別的動物一樣的，由生育而更繁殖。（二）遺傳，——遺傳性保全人民模樣的繼續存在。（三）變形，——因環境的改變，父母遺傳下來的特質，就受了影響，所以新生的人的形狀往往有些改變。（四）自然的選擇，

——因生存競爭的緣故，不適宜於環境的人民，往往被自然力淘汰去了，祇有適合於環境的人民，纔能生存：這就叫做自然的選擇。（五）競爭——在下級人民之中，爲衣食住而競爭，在上級人民之中爲地位與勢力而競爭，這種競爭的結果往往把不適宜者淘汰。這幾種有機體進化的要素，在政治初發生的時候，有很大的影響，不過到了後來，又有別的要素加入。（六）心的進化。（七）知識的進步，——有伶俐的智慧，能看出危險的地方，知道怎樣去逃避；並有改變環境的能力，使之適合於自己的生活，或有改變自己的能力，使之適合於環境。（八）互助，——這是聯合的結果，由互助纔發生出博愛的感情。人羣有最好的組織，有最忠義的精神，一定有頂好的結果。

在這種種要素之中，競爭與互助要算是最重要的。競爭與互助在社會生活的各方面，有互相的關係。就是在一羣之中，人與人總須有些競爭心，否則這一羣必不能有完備的組織，其結果勢必至於被淘汰。可是社會的生活並不是一個人所能維持得住的，必須要彼此互相幫助。所以從這一方面看起來，社會是一個競爭的社會，

但從那一方面看起來，社會卻又是一個互助的社會。由競爭與互助發生出來的性情，在政治進化史上是極有價值的。剛勇、强力、自恃心，在競爭方面是很有用的，不過很容易變成自私心與孤立性。所以須有紀律與組織，把他引進互助的一條路上去，纔能免去此種流弊。在政治進化的初期所最需要的：就是能服從社會組織的馴良心，與有抵抗强暴的剛勇和强力。這兩種性質也就是現今最奏功效的國家之國民特性。

在政治發展中，往往因情形的更變，方法與目的時常不能適合。因欲使方法與目的適合，就發生了許多的問題。國家發展的初期，大半由於天然的趨勢，當時人民還沒有政治生活的知覺，還沒有改變政治制度的能力。他們對於已經發生的問題，隨便用一種簡單方法，對付過去罷了。到了後來人民有了政治的知覺，知道他們有促進或改變政治發展的能力，因此，便想設方法來解決關於政治的組織、政治的職權種種問題。有幾個問題，從有國家以來就發生了，各時期的人民曾經想了種種的法子來對付，不過到了此刻，仍舊是不能完全解決。這就是下列的幾種難題：（一）

國家須由什麼人組織？（二）國家須有多少人民，多少土地？（三）如果一國的土地廣大，中央與地方的權力須怎樣分配？（四）什麼人可以管理國家？（五）他們的權力須以什麼爲根基？（六）分配權力於政府的各機關，須以什麼爲根基？（七）國家的職務，國家的作用，究竟是什麼？

解決這種困難的問題須用一種調和的方法。國家的性質就是包括調和其本身的權力與個人自由之結果。國家的主權完全可以變成專制制度；個人的自由完全可以變成無政府狀況。在歷史上，不知試用了多少方法來解決這些困難的問題。往往因情形的變遷，舊的方法不適用了，不能不費了世界上許多最著名的思想家的腦力，最有勢力的實行家的能力，造出一個新的方法來。把他們的成績記錄起來，就成爲政治進化的歷史。近來雖然已經解決了許多政治的問題，但是仍有許多新問題繼續不斷的發生。這些新問題就是近來許多革命與戰爭的原因。我們須知國家是進化的，萬不能想出一個永久的根本解決的方法。要使每時期的人民能夠用一種最適宜的調和方法，適用於當時的情勢；同時又注意於情勢的改變，再改變他

們的方法，纔能保持住繼續不斷的進化。

第二節　政治觀念的變遷

國家性質的觀念　在政治進化史上，國家性質的觀念曾經經過一個極大的變遷。在最初的時候，政治生活是與家族生活宗教生活完全不分的。在組織方面，在職務方面，國家、家族、和教會，沒有區別。因血統的關係，因宗教的關係，人民纔能團結在一個團體之中，所以最初社會上的權勢是在家長或教主手裏。到了國家發展以後，政權與神權或家長的職權纔逐漸分開；國家、家族、和教會的組織和職務纔逐漸有些區別。同時因爲人民的經濟生活更變，所以人民對於國家的態度，也大改變。在此刻極複雜的社會中，有許多事務是不能由人民單獨去做的。也許因爲這種事務非個人能力所能做的，也許因爲這種事務，萬不能聽人民單獨隨便去做，以致全社會受害。所以近來政治學者都已承認國家有管理這樣性質的事務之權。人民自由權利的範圍，近數十年來，雖則推廣了許多，但是國家職務的範圍同時也推廣許多。有許多事務，從前完全當做人民的私事，近來卻放在國家職務的範圍之內。因爲社

會上各樣情形，一天複雜似一天，人與人的各種關係，也一天密切似一天，所以國家的職務不得不增加，國家的觀念不得不改變。

法律的觀念　法律的觀念，也經過一個極大的變遷。古代的法律多起原於風俗，以無可考據的習慣和宗教信仰為根據。到了後來，人民把法律當做自然的原理，須由人民自己去找出來應用。直到最近時候，幾個最開化的民族，纔把法律看做國家的意志，須由政府機關發表出來，並用強制的方法執行。所以國家在最初的時候，祇是風俗習慣的執行者，如果人民有爭執，就出來替他們判斷。到了此刻，國家卻變成法律的唯一本原，凡非經國家所承認者，一概不得叫做法律。法律的作用，也有同樣的更變。最初法律的性質完全是消極的，其宗旨不過是禁制人民不要妨害別人利益，擾亂社會秩序罷了。現今法律的目的是積極的，是社會的。祇有一極小部份的法律是禁止暴亂人民的舉動，其餘大部份的法律均變成維持公道及增進人民公共幸福的一種工具。我們無論翻開那一國的舊法律（如大清律例等）裏邊所規定的，不過是殺人盜竊等事，犯者須受一種相當的刑罰。此刻的法律是為全體人民

謀公共的幸福，使他們不做殺人盜竊等事，例如勞動法律、教育法律等，均是積極的爲人民增進幸福的法律。

政權基礎的觀念　社會上情形的變遷又把政權基礎的觀念完全更改了。最初的時候，君王是人民的君王，與土地沒有什麼相關。因爲當時的國家祇是一羣人民，有時候並沒有一定的居住地方，所以權力和服從完全是人民與他們的領袖間的關係。人民服從他們的領袖，也許因爲他是家族裏邊或部落裏邊最長的人，也許因爲宗教方面的關係。但是社會生活安定後，農業商業等事均使人民不得不有一定居住的地方。歐洲的封建制度使政權和土地所有權發生連屬的關係後，土地就變成非常重要，土地的主權觀念就漸漸發生，君王變成一塊土地的君王，並不是一羣人民的君王——是英國的君王，是法國的君王，並不是英國人的君王，或法國人的君王。國籍比血統和宗教還要重要。此刻一國的權力全以土地爲基礎，國家的管轄權須以一國的土地爲範圍，在這範圍之內，無論什麼人須在這一國的法權之下，不在這範圍之內，就是本國人，本國政府也管不到。至於所謂治外法權，乃是一種例

外，是由個人政權基礎上遺留下來的習慣。

社會團結力的觀念　社會團結力的觀念，也發生同樣的變遷。在政治發展的各時期之中，我們可以找出社會團結力的各種要素：

第一時期　血統

第二時期　權勢

第三時期　國籍

最下等的社會是根據於血統觀念。人民總以爲他們是從一個祖宗遺傳下來的，所以非團結起來不可。這是人民的天性。再加以崇拜祖宗的宗教，人人時常可以不忘他們的來源，因之他們血統觀念的團結力可以更加堅固。社會發展後，裏邊各部份的關係時時增加，所以非有强有力的權勢，不足以維持社會上的秩序。在這個時候，戰爭是不能免的，因爲戰爭，所以幾個領袖的權力可以無限制的增加，人民爲保護自己起見，不得不服從。漸漸的有一種根據於權勢的新式的社會發生，所以社會團結力的觀念就和從前不同了。所有的專制君主國及歐洲封建時代的貴族，均

是這樣來的。

祇有文化最發達的民族，纔進化到了第三個時期，以國籍爲社會的團結力。在這個時期，人民和政府的關係完全倒轉過來，人民是國家的主體，政府不過是國家的工具。人民覺得他們對於別人，對於國家，均有一種交換的義務；欲謀大家的幸福，非得各人盡各人的義務不可。政府和人民實際上的生活，也有了極密切的關係，法律就是人民共同意志的表示。

國際關係的觀念　在國際關係一方面，也有極大的變遷。在上古時代，國與國沒有什麼大關係，即使有些關係，也祇是一種沒有規則的戰爭罷了。對於不同種族的人民，沒有所謂權利和義務。希臘人民規定一種極簡單的商法，羅馬人民在他們的『普通法』（Jus gentium）之中，似乎找出幾條爲各種人民所共有的普通法律，至於現在所謂國際關係，那時候還沒有發生。羅馬帝國成立後，差不多把歐洲所有的地方完全包括在內，所謂國際關係，自然不能成立。羅馬滅亡後，歐洲人民總有一個世界帝國的觀念，所以過了許多時候，勢均力敵的獨立國家總不能發生。到了中

世紀末期歐洲纔發現幾個同等的民族國家，在平時，在戰時，他們的種種關係，必須有個制裁，因之纔發生國際關係問題，因之纔發現國際公法。世界交通方便後，地球上所有的國家沒有一國不與外國發生種種關係。加以歐美各國在國外設立了許多殖民地、保護國、勢力範圍等；還有種種學理如勢力均等、門羅主義、海牙和平會所擬的各種條約，和最近設立的國際聯盟等。這是國際關係間的一個新時期。至於這種趨向的結果什麼樣，我們此刻還不能預料。

國家與個人關係的觀念　國家與個人關係的變遷，可以從兩方面看出：一方面國家權力逐漸推廣，逐漸增加；但是同時個人的自由範圍也逐漸顯著，在這範圍之內，人民有極端的自由，政府和個人均不得侵犯。一方面人民的參政權又逐漸推廣，普通一般人有了政治的自覺心，他們影響於政府的勢力，自然能逐漸增加。到了此刻，在實行民治主義的國家，政府的一切政策均以人民的共同意志爲標準。國家的主權和人民的自由，得到適度的調和。社會自由和政治自由就是不受外界干涉，及參與政府的權利。這兩種自由權確定後，國家就可以算爲自治的國家。還有一層：

地方自治制度和代議制度，調劑得中，國家的組織，一方面能統一所有的公共事務一方面又不犧牲個人自由，故民治主義很能夠適用於土地廣大的國家。所以從前的時候，人民把國家的權力看得非常可怕，以爲權力是出於專制皇帝個人的私意；但此刻人民卻又非常歡迎國家權力的擴張，因爲人民都知道國家的法律就是人民公共的意志。

第八章　國家的歷史基礎

第一節　政治進化史上所發現的各種國家

我們可以用種種的方法把國家分成種類，項普通的方法是根據於政府的組織，把國家分爲君主國、貴族國，或民主國。這種分類的方法是現今政府的分類。我們此刻且研究國家在歷史上的基礎，把歷史上所發現的政治制度，分成種類。從歷史上看來，政治的單位有時候是一羣很固定的人民，數目極少，藉血統或宗教團結起來，他們佔據的土地，面積也很小，所以他們有一種很親近的感情。這種國家可以叫做團體國家（community state）。還有時候發現一種地方很大人民很多的國家，所有的土地是從戰爭得到的，人民是由別處遷移來的，所以分子非常複雜，其勢力在當時是無敵於天下的。這種國家可以叫做世界帝國（world empire）。在這兩種國家之間，還有一種叫做民族國家（national state），特別注重天然的界限，和地理、人種、言語與文化的統一。近數十年來，這種民族國家極力擴張其勢力到文化未開的

地方，設立了許多殖民帝國，所以又發生了一種國家，叫做民族帝國，包含民族國家與世界帝國的兩種特質。

第二節　團體國家

團體國家有好幾種：如部落的、鄉村的、城市的，其特質是在很小而且很固定的土地上，住着很接近而且極聯絡的人民。這種國家可以代表一種最初的而且未開化的經濟和政治生活。不過在許多地方，如雅典（Athens）、羅馬（Rome）、威尼斯（Venice）的城市國家，文化卻是很進步的。

父系的部落也是團體國家的一種。這種部落一定是很小的，因爲食糧缺少，人民很難繁殖，加以家族與宗教的限制，又不能使部落與部落合併在一塊。又因爲商務與交通不發達，所以不能擴張範圍。遊牧的部落早在淘汰之列，他們在世界歷史上，雖則能征服別的部落，能傳達世界文化，能創造宗教，然總不能與經濟狀況較高的民族，和鄉村或城市的政治制度爭勝。

團體國家的第二種就是農業的鄉村。農業的鄉村是因人民增加而發生的，其

組織仍舊是一種家族的制度。後來因文化發展，許多鄉村或自然而然的歸併起來，組織一個較大的國家，例如古代東方帝國和現今的國家之類；或每個鄉村擴張起來，組織一個城市，例如古代希臘和中世紀歐洲的城市國家之類。

中世紀貴族的莊地，(medieval manor) 就是農業鄉村最顯明的例證。當條頓民族侵入羅馬帝國的時候，政府的勢力薄弱，不能保護人民的生命財產，所有的田地都被條頓人民分割殆盡。條頓人民向來是以農業爲生活的，到了羅馬，他們因不慣過城市的生活，所以西歐的城市，就漸漸消滅。商務衰敗後，財產也沒有了，所以田地就變了社會的基礎，政權就移入大地主的手裏。當此擾亂的時候，不能自衛的人，就依附強暴的地主，藉他們的勢力來保護自己的生命財產。同時又把他所有的田地，報效地主，不過仍得自由耕種。其餘被征服的人民都作爲田地的附屬品，須世世爲人耕種，永久不得離開所指定的田地。這般地主，差不多就是小皇帝，在他們的莊地裏邊，也有法庭、軍政、財政等機關。有這種種的情形，纔能發生出一種特別社會的、經濟的、政治的組織，叫做封建制度。

城市國家是團體國家的第三種，大概是因商務的發達而發生的所以其地點多在海岸，或商務的中心點。在城市裏邊，因經濟組織的完備，人民能聚集在一個最小的地方；因貧富不均，就有階級社會，就有閒居無事，非常安逸的人。這一般人，因為可以不事生產，所以能有閒暇的時間來研究學術與思想，漸漸兒就做了人民的領袖，有左右當時時局的能力。當時城市與城市的競爭，非常劇烈，一方面須預防別的城市或蠻族人民的侵犯；一方面又想侵入不相容的城市，或征服隣居的民族，所以每一個城市的軍事與政治組織，不得不完備，所以歐洲古時的政治勢力，完全集中於城市一方面。

城市發達雖則是十九世紀的特別現狀，不過城市并不是現今時代的出產品。從有歷史以來，各處就有城市的。在上古時代，凡適宜於商務的地方，便成了人民與財產集中之點，因而就變成城市。所以在最初的時期，就發現強有力的城市，如巴比倫(Babylon)、尼尼微(Nineveh)、孟斐斯(Memphis)、大馬色(Damascus)、第伯斯(Thebes)等。這種城市的政權大概是在暴虐的君主，有錢財的貴族和有勢力的教

士手裏。這一般人有兵士保護，有奴隸爲他們工作，所以他們能夠過很奢華的日子。當時的文化，面子上很有可觀，宮室廟宇，非常華麗，道路也修得非常的好。對外一方面，戰爭是常有的事，他們的奴隸與食料大概是在戰爭時候得來的戰利品。如果這種城市是在平原或在大河流域的地方，那麼推廣界限的機會便很多了。因爲並沒有什麼多大天然的阻力，所以很容易漸漸推廣出來，變成極大帝國的中心點。巴比倫亞、埃及、非尼與與波斯，或由幾個城市併合起來而成立的，或由一個強有力的城市征服別的城市後而成立的。

希臘這個地方，因爲一面是高山，三面臨大海，所以異族人民不得侵入；又因爲近海，所以商務容易發達。并且因爲由血統與宗教結合之父系的家族，在這種地方發達很久，所以就變成很固定的團體，聚在容易防禦的山下，組織他們的小村莊。有了一定居住的地方，人民血統關係的觀念就漸漸看輕了，所以許多村莊能合併起來組成一個較大的團體——這就是希臘的城市國家。人民有政治統一的精神，與戀愛土地的感想，這就是希臘城市國家的特質。斯巴達(Sparta)與雅典(Athens)

是其中最著名的兩個城市國家。斯巴達是由武力組織成的，其特點為階級制度與貴族的軍事組織。雅典是由和平手段合併他族而成的，其特點為文化的發展與民治制度。

希臘城市國家的政府是一種直接民治制度。凡一切最高的權力均屬於公民全體。全體人民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法機關而爲一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票決定當時各項重要的問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共禮典，收受公共賬目。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項。公民會議或公民會議的一部份又是司法機關。公民全體組成一個巨大的法庭，受理並裁判一切民刑案件。

那時候所有政權完全在公民手裏。不過我們要曉得希臘共和國的面積狹小，通常限於城市四周的數方英里以內，所謂公民，通常也不滿一萬人，大羣的奴隸連

普通的自由權都沒有，不要說政權了。可是所謂直接民治制度祇能在這樣狀況與這樣的小範圍以內試行。希臘城市國家對於政治學說與政治制度方面的貢獻確是很大。在現代的各共和國未經成立以前，學者如欲研究民治政體，非從古人的著作中搜求材料不可。歐洲古代的政治著作中，見解最廣，勢力最大者，祇有兩人。直至十八世紀，現代各共和國成立以後，歷來歐洲政治學者所持的見解，都是他們二人所造成的。這二人就是柏拉圖與亞里士多德。後世的一切學說，凡批評各種政體的優劣者，尋其本源，差不多皆出於這二人。他們的著作，大部份是討論希臘城市國家的政治狀況，至今已成爲政治學本體的一部份了。

非尼興與希臘城市在外邊設立了許多屬地，有時是爲商務屯場而設的，有時是爲人民遷居而設的。這許多屬地也是一種城市，與非尼興或希臘城市有一點政治的關係，不過大多數的屬地往往變成獨立的政治團體。就是亞歷山大的希臘東方帝國（Graeco-Oriental Empire of Alexander）也是根據於獨立的希臘城市成立的。亞歷山大曾在亞洲方面設立七十個城市，在耶穌紀元前三百年，希臘世界共

有二百個城市，最著名的是亞歷山大利亞 (Alexandria) 與安地納克 (Antioch)。意大利境內也發生許多村莊，但以後漸漸被羅馬吞併了。羅馬所以能够稱雄於當時，有幾個緣故：(一)羅馬居意大利之中；(二)羅馬居意大利半島中最緊要的河流之上；(三)羅馬外界有凶暴的强鄰，內部有天然的保障，所以必需有軍事的能力與强固的組織；(四)羅馬是由幾個民族合併而成的，所以能免受風俗習慣的限制，人民可以大放眼光，來發展他們的能力。羅馬所以能創造一種完善的法律，能擴張其的勢力，組成一個大帝國，一半是由於地勢，一半是由於當時的種種情形。羅馬最初的時候，也不過是一個城市罷了，以後發展，完全靠在別處設立城市與征服別的城市，所以我們對於羅馬的城市制度不得不約略述一述。

羅馬得到隣居的意大利城市後，把他們當做同盟者看待，在羅馬的政治與軍事制度之上，他們很有地方自治權利。就是希臘與非尼與城市爲羅馬勢力所征服，也能從條約上得到許多權利，有幾處居然能免去納稅的義務。至於羅馬兵士在外邊所設立的城市，雖則時時受中央政府的節制，可是還得享受範圍很廣的地方自

治權利。不過到了羅馬帝國時代，各種城市的區別漸漸消滅，到了第三世紀，所有的城市，都一律看待，城市在法律上的地位，同現今各國的城市差不多相等。古時的意大利與高而(Gaul)各有一千二百個城市，西班牙有三百六十個，亞洲西部有五百個，就是非洲也有三百個。在第一世紀時候亞歷山大利亞有人口五十萬，羅馬從百萬到兩百萬。以後過了許多的時候，城市的人民仍然不能達到這個數目。到了第十七世紀，倫敦與巴黎纔有人口五十萬。從羅馬滅亡直到第十八世紀，城市人口纔有百萬的數目。

古代城市國家衰敗的理由有兩層：(一)內因，(二)外因。今約述如下：

內因　古代城市國家衰敗的內因，就是因為階級競爭。在城市中生活，人民方面勢必要發生出利害衝突，和貧富不均的弊病，其結果便釀成種種的階級爭鬭。這種弊病在希臘的時候已經覺得非常利害，所以亞里士多德在他的『政治學』裏邊討論這個問題非常詳細，照他的意思，救濟的方法，祇有公平的分配財產。羅馬也是受了階級與內部戰爭的害處。

外因　從對外一方面說，古代城市最危險的弊病就是擴張範圍範圍擴張後，城市裏邊，食料必不能充足，所以必須仰給於殖民地或屬地。這就是古代城市國家制度衰亡的最大關鍵。人民增加，土地推廣，一定要有一種中央集權的組織，纔能保護人民的生命財產。一個城市的勢力推廣到了極大的限度，一定有許多新的職任與義務，因此便漸漸的失了原來的性質。至於被征服的城市，是一定不能完全自治的，所以就不能叫做獨立城市。羅馬從城市國家變成帝國，就經過這種變遷。古代的城市有時候因欲免去這種危險，所以就聯絡起來，組成一個聯邦，組織一個中央政府。但要得到聯邦的利益，每個城市必須犧牲其獨立性質。可是在事實上，那强盛的城市，祇為自己私利着想，用盡種種方法來制服柔弱的城市。所以雅典斯巴達等均是從聯邦中的領袖變成帝國，聯邦中原來的分子，遂完全失了他們獨立的與城市國家的性質。如果聯邦中各分子勢均力敵，不相上下，沒有一邦能有特殊的勢力，那麼勢必至於發生內部的爭執，聯邦全部的勢力因之薄弱，其結果就非常容易被外族制服。所以希臘的城市，因互相爭執而失了他們

的强力，竟被馬其頓（Macedon）與羅馬征服。

日耳曼民族侵入羅馬之後，城市日見衰敗，因爲日耳曼人民向來靠農業爲生，不慣城市的生活，到了羅馬以後，他們就覺得城市生活非常的討厭，所以古代的城市日見衰敗。日耳曼人民並沒有設立一個城市。當這個擾亂時代，商務也因之不振，城市向來是依商務爲生的，今商業不振，城市就沒有機會得到一切所需的原料，沒有機會賣出一切的出產品。雖則東方的城市沒有受多大的影響，雖則意大利、西班牙、高爾的南方，還有幾個城市能保守他們羅馬時代的習慣，但在這個時候，城市生活的範圍早已縮小，城市的事務早爲教會所管理，關於城市的行政完全到了教主的手裏。

從十一世紀以後，歐洲情形，日見平安，商務也日見發達。這就是十字軍東征，東西人民得以接觸的結果。因爲商務發達，所以城市也就能漸漸恢復其原狀。在這個時候，意大利算是歐洲最文明的地方，佔了當時商務的中心點，這區域內的城市如皮薩（Pisa）、真拿阿（Genoa）、威尼斯（Venice）發展得最早。城市的人民也增加了，

城市的財產也增加了。經濟狀況的變遷就影響到政治制度上去，城市漸漸能脫離封建制度的羈絆，得了自治權利。在意大利與德意志沒有民族統一與强固的中央權力，這種情狀更加利害，因爲當時時局不安穩，每一個城市必須有堅固的城牆以保護城市內的治安。所以在城市裏邊，人民可以過平安的日子，並且能發生出一種市民的精神。在當時的政治方面，更可以見得城市是一種特別的政治單位，因爲城市是由教主管理的，鄉村的行政權是在封建官吏的手裏。還有一層，當國王、貴族、和教會互相爭權的時候，正是城市的絕好機會，無論那一方面，如欲得到城市的幫助，必以種種的權利相許，當封主有困難事情的時候，城市就可以爲所欲爲，幷可强迫封主承認他們的要求。

城市所以極力想得到獨立權，就是因爲封建時代的法律，不適宜於商務和工業的社會。商務的發達全靠商法的適宜與否。所以中世紀的城市不得不極力爭奪立法權和司法權。在每城之中，由工團與商會組成的自治機關，用團體名義與封主教主辦理種種交涉，要求自治權利與商務自由權利。所以在意大利和德意志，有許

多的城市，差不多變成獨立的政治團體。但是因爲商務戰爭的結果，有幾個意大利城市就被別的城市制服了，所以又因而組織較大的國家，城市又變到了附屬的地位。米蘭（Milan）及佛連色（Florence）就是這一類的代表。威尼斯（Venice）眞拿阿（Genoa）雖則征服了隣居的土地，設立了許多屬地，但仍舊保守他們城市國家的性質。至於德國的城市，因爲封主專橫，所以不得不與之戰爭，又因孤立難支，所以幾個城市結合起來，組織一個團體，抵抗封主，最著名的團體，就是漢色同盟（Hanseatic League）。

法國也受了商業復興的影響，在南部也發生了許多城市，一切組織完全是模仿意大利的城市國家。在北方，許多城市（commune）從封主那邊得到他們的自治權利。但在法國，君主權力最先發展，因爲君權集中，城市萬難有獨立的機會，所以法國城市最早就變成國家的行政區域。

英國的城市永沒有發展的機會，就是因爲下列種種的緣故：（一）實行中央集權；（二）習慣法成立；（三）商務和工業的不發達；（四）實行代議制度。

雖則在中世紀的時候，意大利、德意志、法國因商務復興而發生了許多城市，有獨立國家的種種性質，但是除了幾個之外，他們並不能算做城市國家。古代城市國家最重要的根據是宗教，不過宗教並非中世紀城市組織的基礎。這種城市雖則爭得了許多自由權利，但他們幷不想與君主完全脫離關係。還有一層，中世紀城市所最注重者，不過是商務自由，並不是政治獨立。所以當時國王把政府組織與法律修改，使之適宜於工業與商務，城市就自然而然的失了他們政治上的重要地位。以後經濟與社會的利益範圍推廣，城市的種種事情，從前祇與各地方有關係者，現在就變了與全國有關係，所以獨立的城市就沒有存在的理由。羅馬法的復興可以供給第十六與第十七世紀商務的需要；宗教戰爭把德意志城市的商務完全消滅；土耳其絕斷了東方商務的要道，意大利城市的重要地位就完全失去：有此種種的原因，其餘存在的城市，甚易被新發生的民族國家所兼併。

第三節　民族國家

城市國家因爲範圍太狹小，不能有廣大的政治組織，等到其勢力擴充出來，其

性質勢必至於改變，如歐洲古代羅馬從城市國家變爲世界帝國的例。可是世界帝國又因爲範圍太廣大，不能使那性質不同情形各異的各部份互相容納，等到有利害關係問題發生，或與別處更强的民族接觸，這樣的大組織便沒有方法可以支持得下的，如羅馬帝國遇到了北方日耳曼民族，就卽四分五裂，至於滅亡。

歐洲在第五世紀與第十二世紀的中間，各種各樣的政治組織都曾試驗過，如封建式的貴族政體，城市的民治政體，理想的世界帝國，但沒有一種能試驗出好結果，可以支持得下去。到了中世紀末葉，歐洲的時局總算安定了，人民居住的地方也算定妥了，因而種種公共利益的觀念也就發生。所以那時候的新國家就注重於民族與地理兩方面。因民族、語言、宗教的種種關係，再加上天然的地理界限，所有封建時代餘傳下來的零星碎片就合併起來，組成永久的結合。西班牙、葡萄牙、法蘭西與英格蘭四個民族國家首先於第十五世紀末了發現出來。

什麼是民族國家？這個問題決不是簡單幾句話可以答覆的。我們要答覆這個問題非得再進一步說明，什麼叫做民族？什麼叫做民族主義？

孫中山先生說：『主義是一種思想一種信仰和一種力量。』把這個定義應用到『民族主義』上，我們就可以說民族主義是人民對於民族方面的『一種思想一種信仰和一種力量。』這就可見得所謂民族祇是人民心理上一種主觀的態度，不是一種具體的事實。一個民族所包含的人民是非常廣泛，無論是一個平民或一個貴族，都是一種民族中的一份子。民族這名詞並不像國民這名詞那樣是國家所給予人民的一種權利。比方說，『我是中國的國民，』這句話所包含的意義就是『中國國家已經承認我是一個國民，承認我能夠享受國民的種種權利。』假使說，『我是中國民族的一份子，』這句話所包含的意義祇是『我是天生的一個中國人，無論我的地位階級智識與能力是怎樣，我總覺得我是屬於中國民族之中的。』所以這樣說起來民族觀念很像上古時代的血統觀念，能使一羣人民自然而然的發生一種團結的自覺心，但民族觀念比較血統觀念的範圍更廣大，其勢力亦更偉大。在一個民族之中，各種各樣狀況的人都有，並且他們又是出於至誠，沒有人爲勢力的逼迫或允許，自己覺得成爲人種方面的一個單位。因此，在歐洲中世紀末了，社會上

的趨勢一方面是反抗封建式的階級統治，又一方面反抗思想與行為方面的束縛，民族觀念的精神就日漸發達。

歐洲民族主義的根基是中世紀下半期時候就已打好了。那時候表示於宗教、言語、生活間的共同文化已推廣到範圍極大的區域。因為當時的擾亂狀況，人民的勢力還不夠在這區域之內組織一個政治的團體，推翻各種各樣已成的勢力。但那時候的歐洲已經分為好幾個大區域，叫做國，其界限是由種種方法劃定的，或根據於地理上的天然界限，或以歷史上的偶然事故，或因地理與歷史方面所發生的不同言語，在這類區域內的人民就自然而然的發生出一種團結的新觀念。在每一個區域之內，各人民又自然而然的發生一種戀愛土地的觀念，把他們這塊地方叫做祖國。

所以民族並不是一種言語的，也不是政治的，又不是生理的，卻是一種精神的團結力。可是民族的特質卻很不容易找出來的。凡所有人類的種種特性，無論是語言，或特別的風俗，或宗教，或政治生活的習慣，沒有一種可以作為民族的特質。差不

多沒有兩種民族所根據的具體要素是相同的。瑞士民族是沒有共同語言的，猶太民族是沒有共同土地的，至於說共同種族，那是更不能成立了。世界上無論那一國的民族都是聚集無數種族不同的人民合併而成的。比方在我們中國民族之中，有幾百萬的蒙古人，百多萬的滿洲人，幾百萬西藏人，百幾十萬的回教突厥人。並且在歷史上，中國民族不曉得歸併了無數的南蠻北狄，成爲一個民族。可是我們中國民族的人種無論怎樣的不同，我們四萬萬人民經過了這許多年的共同生活，我們自然而然的有一種團體的自覺心，自以爲成爲一個民族。

民族是人民心理上的一種態度，是一種精神的團結力，但人民間精神團結力的種類繁多，民族祇是其中的一種。爲什麽民族的精神團結力在現代歷史上的勢力與影響，都不是別種精神團結力所能比的？爲什麽中國各種各樣人民的精神團結力能夠發生重大的歷史結果，而各國同宗教的或勞工階級雖也有一種精神團結力，但其重要萬不能與民族的團結力相比較？爲什麽思想、生活、與經濟利益絕對不相同的人民，祇因他們是屬於一個民族的，到了國家發生危急時候，就能同心同

力，一致對外，把他們私人不相同的利害關係完全忘卻？

我們可以說，各民族的人民間，自然有種種不相同的地方，使我們能區別他們屬於這一民族或那一民族。在西方白種人民，一個英國人是與一個法國人不同的，俄國人與意大利人也不同的。在東方，一個中國人與一個日本人自然不相同的，可是日本人與中國人的區別，還沒有一個江浙人與東三省人，或東三省人與新疆或西藏人的區別那樣顯著。一個廣東人與山東人的區別，比之廣東人與臺灣人的區別還要顯著。這就可以見得人民外表的相同並不是民族精神的根源。民族精神之所以能有絕大的勢力，可以算是兩種勢力造成的：第一，國家，第二，國家在歷史上發生時候的社會狀況。

國家本身原來也是一種極大的勢力，凡國內人民沒有一個不受其影響。國家成立後第一步工作就卽把其人民的利益與別處人民的利益分別界限。比方現今歐洲那幾個國家成立以後，就把那種種表示於宗教、學問、法律與風俗的中世紀文化逐漸民族化了。國家的法律與行政都是在一定界限以內執行的，所以凡在同一

個國家界限以內居住的人民久而久之就會發生一種同情心，使他們與那些在別國法律與行政統治下的人民分離。各國種種狀況的發展又是各別的，所以更使人民發生一種異同的觀念。末了，當各國交戰時候，人民爲了生死關係，往往不得不同力合作一致與別國同樣組織的人民抵抗，他們自己團結的精神也就因之而大增加了。

講到那第二種造成民族的勢力，就是國家在歷史上發生時候的社會狀況，我們必需要約略敍述最初時代的歷史。古代人民是以部落爲單位。各部落往往因人口增加，食料不够，侵入別處地方，與別部落人民交戰或合併。歷史上各時代各種蠻族的名稱時時更變，就是各部落合併後另改新名稱的證據。中國歷史上漢朝時候許多蠻族的名稱到了唐宋時候就沒有了，同時又發現新的蠻族名稱，這就可以見得古代各部落的地位是很不穩固的，舊的消滅，新的發現，是常有的事。可是古代人民的遷移與現今帝國主義國家的殖民政策大不相同。現代的殖民帝國佔據了一塊殖民地後，往往可以把原來的土人滅絕，自己做這地方的主人翁。從前匈奴人、蒙

古人、土耳其人侵入別處國家，雖甚野蠻，但決沒有這樣的結果。那時所有的財產都是土地的出產品，所以戰勝者爲他們自己的利益起見，一定要保養那被征服區域的佃奴，使之耕種田地。還有被征服區域的年輕婦女也是極好的戰利品，但上帝卻給了她們一種最好的報仇方法，使她們能於無形之中改變或同化那戰勝者的精神與血統。這就是新民族的起源。

從我們中國民族着想，我們可以說，新疆西藏人與中國人成爲一個民族完全是因爲清朝統治了二百多年時候，以法律與行政把這幾處地方的人民混合了，使他們有一種團結的自覺心，這就是上述第一種造成民族的勢力。蒙古滿州人與中國成爲一個民族是靠上述第二種造成民族的勢力。我們在光復時候或光復以前無論怎樣仇恨滿人，現在滿人改了一個漢姓以後，我們就不覺得有什麼區別地方。現在無論漢人或滿人都覺得同是中國人，同是屬於中國民族。

以上所述是民族成立的大概情形。民族國家的根基也就是這樣成立的民族。歐洲在中世紀的擾亂時代，社會上階級無論怎樣多，人民卻早已覺得他們是英國

人，或法國人，或波蘭人，或俄羅斯人。他們所想望的團結是民族的團結。所以他們就幫助國王，擴充其權力，把貴族教會與一切社會階級打倒，或者捧出一個勢力最大的貴族，打倒其他的小貴族。這種運動的結果就產生現代的民族國家。

民族國家把社會上種種階級合併起，組織成一個强有力的政治團體，同時又擴充君權，一方面結合封建時代遺傳下來的勢力，把權力集中，行政統一；又一方面攻擊教會的權力，把政教分開。內部衝突的亂源，就從此免除；鞏固的政治組織，就從此成立。所以民族國家成立後第一個時期是君主專政的時期。民權運動還得再等二百來年纔發現。到了民智開通，工業革命後，各國人民纔把君主神權說的學理基礎打破，實現民治主義。這是民族國家的第二個時期。

但在歐洲範圍以外，歐洲各國在近幾百年來設立了許多殖民地，組織了殖民帝國，差不多把民族國家的民族基礎與地理基礎根本推翻。歐洲的政治家說：『十九世紀是民族主義時代，二十世紀是民族帝國主義時代。』所謂民族帝國主義，就是以本國民族做根據，把勢力擴充到世界上任何地方，用歐戰以前德國人說的話，

『是在太陽底下搶一席地。』這是等於說，民族主義祇適用於本國，不適用於別處，對於別處須採用帝國主義。

第四節　世界帝國

『帝國主義』這名詞現在是聽慣了。所謂帝國主義就是一種侵略的政策；凡一個國家，無論是君主國、民治國或共和國，一心一意想把其勢力擴充出來，佔據其國界範圍以外的土地，這類的國家都可以叫做帝國主義的國家。可是這樣的觀念在幾千年前的歷史早已發現過無數次數，並且那種包括極廣大土地，極複雜人民的大帝國也屢次發現於東方與西方的古代歷史。古代的大帝國又叫做『世界帝國，』因爲他們都有征服世界的雄心，想把他們所知道的區域都併吞在其國界範圍以內，種種地理上的界限、人種的不同、語言與宗教的不同均不能爲他們進行的障礙。所以現代的帝國主義就是古代世界帝國觀念所遺傳下來一種擴充國家勢力的方法，一種侵略別國的政策。在討論現代的帝國主義之前，我們必須約略敘述古代『世界帝國』的大概情形。

古代的大帝國都是以武力造成的。這是因爲古代種種狀況與一切觀念均不能使一個國家以和平的方法擴充其勢力，與隣近國家聯盟或合併，組織一個較大的國家。古代社會的團結力是血統觀念，但血統觀念是範圍很狹小的一種觀念。古代的交通又絕對不能使一個大區域的人民在政治上同力合作。此外，還有人民間的嫉妒心，獨立觀念，個人權力的虛榮心，這是古今相同的，也是那種以和平方法擴充國家的阻力。所以在古代，祇有權力戰勝了其他一切的勢力後，大帝國纔能成立。

古代人民的生活大都是很苦的，祇有在那天氣溫暖地土肥潤的大河流區域，如黃河、尼羅河之類，人民纔能吃得飽、穿得暖，並且還能有多餘，財產的觀念因之就逐漸發生了。這類地方太富有了，別處人民移入的或侵入的也非常之多。人口衆多後，就有所謂城市發現，因爲城市是動產的記號，也是動產的中心。城市的存在又能證明當時已有一部份人民可以不必工作，能食他人勞力的出產。城市是財產的集中點，因爲是財產的集中點，所以又是權力的集中點。城市的設立是造成古代大帝國的第一步。古代帝國如中國、波斯、埃及等都是由過慣城市生活的人所造成的。在

最初時候，這類城市就是國家。以後許多城市就互相接觸，可是各城市間卻又互相嫉妬，互相爭鬭，直到最後一步就是其中最有勢力的一個城把其餘的城都征服了，變爲大帝國的中心點。

在城市以內，權力組織的完備決非是遊牧人或農業人民所能達得到的。那般依靠土地爲生的農業人民，每天祇知勤於農事，要算在所有人民之中最沒有能力利用他們的財源，爭奪權力。遊牧人的團結力是較勝於農民，並且爲防禦或侵略起見，也很能於極短時期內聯合起來，他們又能將所有財物向任何方向搬運。他們的馬或駱駝是一種很好的運輸工具，他們的牛羊是趕在前面，他們的車輛裝運所有的器具與孩兒婦女。假使遊牧人與農業人接近了，農業人民總是抵抗不住的，如從前黃河流域間中國農民遇着北方來的以遊牧爲生的匈奴或蒙古人，我們中國人就沒有辦法。但這類遊牧人的文化是不够造成永久的大帝國。他們的團體是不十分穩固的，他們的行動是來去無常的，他們是沒有執行帝國職務的忍耐性。可是他們如果有了一個異常的領袖，如從前的蒙古人、土耳其人、阿拉伯人，他們也能推翻

一個已成立的大帝國，但他們除非丟棄舊時一切習慣與生活，恢復他們自己所毀滅的制度，他們是維持不下去的。所以祇有過慣城市生活的，有能力維持秩序與執行權力的人民纔懂得組織大帝國的祕密。

中國歷史上夠得上稱爲大帝國的時期就是秦漢唐宋元明淸這七個朝代。在秦以前，中國永未曾統一過，不能算是帝國。春秋戰國時代的列國大都祇能算是城市，不能算是國家，就是要稱國家，也祇能算是城市國家。以後戰爭了數百年纔有秦始皇出來，統一中國，建立東亞第一次的大帝國。秦始皇在東方歷史上的地位如同亞歷山大在西方歷史上的地位，他們都是以統一世界，建立世界帝國爲目的。可是秦始皇死後，中國還有人能繼續維持那一統的中國，亞歷山大死後，他的帝國也就分崩瓦解。這是東西兩個最早帝國的不同地方。

古代西方歐洲最重要最完備並且最近於理想的世界帝國是羅馬帝國。羅馬帝國也是起源於城市國家，由於幾個拉丁民族合併而成立的。羅馬內部的歷史，在起初時期，也與希臘城市相彷彿。但到了後來，意大利的政治發展就改變方向，漸漸

顯露出東方帝國的性質。希臘與羅馬政治趨向的不同，大半由於其地勢不相同。意大利比希臘容易統一，裏邊各部份的界限分得清楚，無論是平原或山地皆適宜於耕種，祇因沒有海口與海島，所以不大宜於商業。因此，意大利文化雖發展得遲，但直到羅馬統一全島後，其元氣完全保藏在國內。以後羅馬與東方民族接近，發生戰爭的時候，其勢力已經非常之大，其制度已經非常完備，其地位又是居中，所以能集中其一切勢力，把其餘的民族，一個一個的征服。在那時候的西方文化世界，除了羅馬以外，沒有一個國家有保護海洋，與保護文化世界邊疆的能力，所以羅馬不得不擔負這個責任，不得東征西伐，成爲古代西方的領袖，把地中海相近的民族統共合併起來，組織一個大帝國，共有三千英里長，一千英里闊的土地，與一萬萬的人口。

羅馬的勢力推廣後，土地擴充後，不得不有一種新的政治組織來統治這許多地方和人民。强固的團體制度，萬不能通行於廣大的土地；城市國家的自治制度，祇能適用於範圍很小的城市，種族相同的人民，也萬不能適宜於複雜的或沒有政治經驗的人民。羅馬爲維持秩序起見，爲保守統一起見，必須有一種官僚的政治組織，

把全權集中在一個領袖的手裏。羅馬所以能把多數不同的民族統一起來，能得各民族的人心悅誠服，有種種的原因：（一）推廣公民和法律上的權利，（二）有統一的法律，（三）交通方便。所以羅馬的統一並不是完全外觀的統一，是一種有機體的。所有行省均是羅馬帝國萬不能缺的部份，他們的精神和文化是完全羅馬的。羅馬制度在西方能維持五百年，在東方一千五百年，就可以見得這種制度的完善。耶教教會的組織是完全根據於羅馬的制度。羅馬法，羅馬的殖民政策，羅馬的市政，均是現今各國制度的基礎，政治學中的主權與公民二部份，是羅馬的貢獻。羅馬的同化能力，把多數異種人民集合在一個政治團體的法則之下，至今尚沒有別種民族能比得上。

羅馬政治制度同時也有種種缺點：因欲穩固政權，往往犧牲個人自由，因近畿人民的腐敗，邊疆上軍事的危險，各行省政治的腐敗，所以必須有強有力的與能負責任的領袖。不過集權的和官僚的政制發生後，地方自治與人民權利就漸漸失去了。羅馬爲世界的領袖，是在他沒有學到怎樣去管理世界之前，羅馬的憲法雖則在

自由城市或同盟的意大利，是覺得很完善的，不過萬不能適宜於全世界。羅馬既已走上世界帝國這一條路，便是回不掉頭的。但屢次征服異族人民的結果，影響於羅馬自己一方面，是很不好的。羅馬的道德也墮落了，道德墮落，就是羅馬政治的與經濟的衰敗之大原因。在羅馬的制度之下，政治教育是不能有的，所以制度愈完善，愈易於衰敗。在政治進化史上，羅馬所貢獻的，是統一主義，與中央集權的組織，但羅馬沒有能力調和主權與自由，沒有能力把自治推廣到極大的地方，沒有能力同時維持國家的和個人的利益，這種種能力須等別的民族在別的時期顯露出來。

羅馬帝國衰敗的預兆在第三世紀的時候，已經顯露。從生育的停頓與瘟疫之時常發現兩件事看來，可以見得羅馬人種的生活力逐漸消滅。到了後來羅馬不能再行進攻，他就把全力來保守，并且就覺得漸難維持他的邊疆。當時政權完全在武人手裏，有兵權就有政權。我們讀羅馬歷史，大約可以記得皇位拍賣這一樁事，這就可以顯出當時政局腐敗的情形。極重的稅，極多的奴隸，就把中等階級的人民滅絕，雖則以後經狄奧克利（Dineletian）與君士但丁（Constantine）的勵精圖治，把舊有

的腐敗，掃除了許多，羅馬國勢因之重新振作起來，羅馬帝國生命因之再延長二百餘年，但狄奧克利與君士但丁的改革方法，是完全把所有的權力集到中央的專制政府手裏，所以到了後來，衰敗更易，滅亡更快。因爲內部腐敗，羅馬就不能保護他的邊疆，就不能抵抗條頓民族。許多的條頓人民，漸漸移入羅馬界內，并且有許多異族人民還加入了羅馬的兵營。在第五世紀的時候，民族界線就不淸楚了，兵士大半是條頓人民，羅馬帝國的西部就土崩瓦解，被幾個條頓民族瓜分殆盡。

羅馬滅亡以後，世界帝國的觀念還是繼續存在。從上古時代傳到歐洲中世紀的兩個重要理想，就是世界帝國與世界宗教。在那擾亂時期，有許多理想家，許多政治學者，爲對付封建式的無政府趨勢，爲維持秩序安寧起見，往往想到這世界帝國的組織。還有一個耶穌教會極力用他的勢力來扶植帝國主義，做到西歐半一統的地位。沙耳門帝國與神聖羅馬帝國，就是這樣的出產品。

以後到了十九世紀起頭時候，歐洲又發現一個拿破崙，雄心勃勃，想征服歐洲各國，又想把勢力推廣到歐洲以外的地方，組織一個世界帝國。他利用那時候革命

的潮流，掛起『自由、平等、博愛』三種主義的旗號，想把羅馬幾百年做成的事業，在一個時代做成功。可是他卻沒有想到那民族主義在歐洲政治生活方面所有的絕大勢力，所佔的重要地位。拿破崙的兵力無論怎樣雄厚，他總打不倒那團結力堅固的民族。他一失敗於西班牙，再失敗於英國，三失敗於俄羅斯，從此以後就不能有所振作了。

歐洲自從中世紀以來，那野心家的世界帝國夢想永未實現，強有力的統一全歐政治組織永未曾發生過，許多獨立小國家能長期的維持其地位，完全是靠民族主義的力量。並且這次歐戰的結果又把那三個民族複雜的帝國，如俄德奧，根本解散，分出幾個較爲合於民族主義的國家。這就可見得世界帝國是決不能存在於現今的政治狀況之下了。但那現代的帝國主義者還是執迷不悟，還用了侵略政策壓制各處弱小民族哩。

第五節　帝國主義

孫中山先生在他的民族主義第四講裏邊說：『歐戰之前，歐洲民族都受了帝

國主義的毒甚麼是帝國主義呢?就是用政治力去侵略別國的主義。即中國所謂勤遠略。這種侵略政策,現在名為帝國主義。歐洲各民族都染了這種主義,所以常常發生戰爭,幾幾乎每十年中必有一小戰,每百年中必有一大戰,其中最大的戰爭,就是前幾年的歐戰。』他又說:『歐洲數年大戰的結果,還是不能消滅帝國主義。因為當時的戰爭,是一國的帝國主義和別國的帝國主義相衝突的戰爭,不是野蠻和文明的戰爭,不是強權和公理的戰爭。所以戰爭的結果,仍是一個帝國主義打倒別國帝國主義,留下來的還是帝國主義。』所以帝國主義是現代世界政治中最重要最重大的問題,國際間的關係,各國的內政,沒有不受其極大的影響。假使我們要明白現代政治的狀況,我們不能不先明白那關於帝國主義的種種事實。

第一,我們應當先明白帝國主義現在已成的勢力,及其所包含的範圍。現今十個帝國主義的國家所有的殖民地與保護國,佔全地球面積的一半,比歐洲全洲面積大七倍。全世界六萬萬人口,計全體人類的三分之一,是直接在帝國主義國家治權管理之下。此外,還有中國、波斯、土耳其、阿比西、阿富汗,與幾個南美國家,也曾受到

帝國主義的毒，假使我們把這許多國家都包括在內，那末，全世界三分之二的面積，與十萬萬人口，都受歐洲的、美國的，或日本的帝國主義的支配。假使我們拿各帝國主義國家的土地或人口及其殖民地比較起來，我國就有以下的統計。英國每一個人民，無論男女或小孩，各有十個黑的、棕色的，或黃的殖民地人民。法國每一畝地各有二十畝殖民地土地。意大利祇有其殖民地的六分之一大，葡萄牙二十三分之一大，比利時八十分之一大。西歐各國與其殖民地區域比較起來，祇等於巨大人物旁邊站的矮人而已。法蘭西共和國搶奪土地的功績勝過中古代沙耳門皇帝的戰功。哥倫布所發現的新大陸土地還比不上現代帝國主義所征服的區域。英國帝國的區域比之羅馬帝國最盛時代還要大得多。一個英國人 Cecil Rhodes 所奪到的土地比之拿破崙所征服的還要大。

近世歐洲政治史祇可以算是帝國主義侵略史。法國政治家屢次宣言，那殖民地的征服非但是應當的，並且從法國方面着想，又是急需的，自從第三次共和國成立以後，法國差不多已得到了將近五百萬英方里的屬地。意大利的愛國志士總說

殖民的擴充是意大利的神聖職務，意大利近來雖沒有好機會，雖有種種的阻礙，但也搶到將近一百萬英方里的土地。英國人更進一步，甚而至於說管理世界上雜色人種是『白人的負擔』，凡是文明的民族決不敢放棄這種責任；所以在這五十年之內，大英帝國範圍之內又加入了四百萬英方里的土地，其他那種種尚未正式併吞的保護國與勢力範圍區域還沒有計算在內。德國在畢士麥當權時代一心一意的注意內政，並沒有在非洲或亞洲設立殖民帝國；但到了後來德國也就不得不投入世界政治的旋渦，惟因是時間太晚了，祇搶到了非洲與東印度羣島中將近一百萬英方里土地，把持了土耳其的亞細亞帝國，末了在一九一四年時候，更孤注一擲，激動全世界戰爭，其結果盡其所有輸給其他帝國主義的國家。奧匈是德國聯盟，也想靠了德國的幫助，把持巴耳幹半島。還有俄皇，既有了歐洲與西比利亞這樣大的區域，還不能滿意將他的勢力侵入中亞、波斯、滿州與蒙古，更虎視眈眈，對於土耳其、西藏與阿富汗等處不肯放鬆。日本也就學得歐洲帝國主義國家的方法，搶得臺灣、高麗、滿州一部份，太平洋德國的海島，更於歐戰期內，對於中國提出二十一條件，想

把中國變做其保護國。在十九世紀期內，各大國除美國外，均用了全副精力，在海外各處設立極大的殖民帝國。就是美國，也不能免去這種潮流的影響，也在太平洋內與中美海洋內奪得小小的幾塊土地。

還有許多小國也同大國一樣的有帝國主義的行動。比利時在中非洲有絕大的財產。葡萄牙的殖民地比戰前德皇的還大得多。西班牙還有摩洛哥的一部份，與從前餘剩下來的零碎殖民地。荷蘭有了東印度羣島的偉大帝國，與各強國並駕齊驅，希望從世界政治的把戲中得到種種的彩品。

下列二表就是現今十個帝國主義國家在世界各處所有土地與人民。

表一　帝國主義範圍以內的區域（以千英里爲單位）

	非洲	亞洲	太平洋	美洲	總數
英國	四、二〇三	二、一二六	三、二七九	四、〇〇八	一三、六一六
俄國		六、四〇〇			六、四〇〇
法國	三、七七三	三一七	一〇	三六	四、一三六

	非洲*	亞洲*	太平洋洲*	美洲*	總數*
葡萄牙	九二七	七	一·六		九三六
比利時	九三一				九三一
美國	三七		一二二	七五二	九一一
荷蘭			七三四	五五	七八九
意大利	七八〇				七八〇
西班牙	一二九				一二九
日本		八六	二八		一一四
總數					二八、七四二

* Column headings not printed on this page (the table continues from the previous page); supplied from the left-hand table.

表二　帝國主義範圍以內的人民（以百萬爲單位，凡不滿百萬者，以×爲記號。）

	非洲	亞洲	太平洋洲	美洲	總數
英國	六五	三三三	八	一一	四一七
法屬	三五	二三	×	×	五九

荷蘭	俄國	日本	美國	比利時	葡萄牙	意大利	西班牙	總數
			一·五	一一·五	八	一·九	一	
	三五	一九						
五〇		四	一一·四		×			
×			九		×			
五〇	三五	二三	二二	一一·五	九	二	一	六三〇

帝國主義的勢力已經影響到全世界的區域。有了帝國主義，那包含全世界各種各樣區域的大帝國纔能產出；有了帝國主義，那與全世界有關係的外交也就發生。英國已經不是歐洲的民族國家，卻是一個普遍於全世界勢力的中心點。歐洲的外交家佔據了全地球的大舞臺，隨心所欲的試演種種國際關係的戲劇。往往在歐

洲一個國都內辦理的一件外交事務能影響到地球上四方無數人民的命運。比方一千九百零四年的英法條約與美洲的紐芬蘭是有關係的，與大洋洲的幾個羣島是有關係的，與亞洲的暹羅是有關係的，再與非洲的摩洛哥、埃及及其他殖民地是有關係的。這就是所謂世界政治。帝國主義確是世界政治的基礎。

從這觀點着想，最近國際關係歷史上的種種聯盟與戰爭都有了一種新意義，差不多沒有一個例外，都是帝國主義潮流在表面上所顯露出來的一些形跡。在一千八百九十三年，英法兩國爲了非洲幾塊地方，將近發生戰爭，其原因就是帝國主義的競爭。假使美國對於古巴沒有帝國主義的野心，一千八百九十八年美國與西班牙的戰爭是決不會發生的。假使英國帝國主義的勢力沒有達到南非洲，歷史上決不會有一千八百九十九年英國與南非洲共和國的戰爭。中日戰爭完全是發源於日本帝國主義的野心。日俄戰爭又是帝國主義者爭奪高麗與滿州所造成的。一千九百十四年歐洲大戰最大的原因也是帝國主義。現在也許還有人相信那次的戰爭是德皇一個人的野心所造成的，可是一切的證據都與這種信仰完全相反的。

歐洲各大國締結聯盟的標準，也就是帝國主義的利害關係，並不是人種、政治或文化的相同。德國與匈與土耳其因近東問題的關係，結成一個聯盟。共和的法國與君主的英國又結成一個聯盟。甚而至於政體絕對相反的國家，如自由的英國與專制的俄國，也能結成一個聯盟。

這類的例近代歷史上是非常之多。在一千九百十四年歐戰開始時候，德國政府宣布保全比利時與法國的土地，英國外交部長就急於提出一個問題：責問德國是否要搶奪法國殖民地。在戰爭期內，當法國戰場上最緊急時期，協約國還抽出軍隊，佔據德國的殖民地，與土耳其的區域。德國政府將戰爭目的祕密通告美國總統威爾遜，其中最重要的部份是關於殖民地的處置。各協約國雖表面上說得光明正大，爲保護條約的神聖而戰爭，爲保全小國的領土而戰爭，但暗中早已互相祕密訂立了許多條約，瓜分德國的殖民地與土耳其。在巴黎和會時候，各協約國又根本打消威爾遜的民族自決主義，隨意支配戰敗國土地；祇爲顧全面子起見，另外又想出一種換名不換實的新制度，叫做委託治理制度。這就是把從前德國的殖民與近東

的幾處區域作爲國際的領土，再由國際聯盟把這種土地委託各國治理。可是國際聯盟分配這類委託治理區域，還是依照各協約國間從前所訂立的秘密條約。

歐戰的結果打倒了一個德國的帝國主義，可是別國帝國主義的勢力反而增加許多。戰後各帝國主義國家競爭的劇烈是從前歷史所未曾有過的。現今的時期又是國際經濟競爭最利害的時期，那種可以作爲殖民地的未開化區域又是早已瓜分殆盡。除了南北極區域之外，現今地球上面已經沒有無人佔領的廣大區域，可以作爲各大國的殖民地了。

同時那種被帝國主義國家所壓迫的民族現在就漸漸兒覺悟起來了。在最近的幾年之內，各被壓迫民族之間充滿了民族自決的反抗精神，並且在這最短時期之內已有可觀的成績。土耳其的民族已經可以抵抗得住歐洲的侵略；埃及的民族已經達到獨立的目的，印度的民族主義也已有很大的勢力，波斯與阿富汗的民族也能把英國的勢力推翻，解脫所有一切的束縛，菲律賓人民也更嚴厲與更激烈地要求他們的獨立。世界被壓迫的民族的抵抗力充分養成時，便是帝國主義末日了。

第九章　國家的學理基礎

第一節　政治學理的重要

政治學的材料，是從歷史方面積聚起來的。有兩種歷史，與政治學的關係更加密切：一種是政治制度史，一種是政治學說史。國家的進化就是從這兩方面——一方面是客觀的政治制度，一方面是人民對於國家發表的主觀理想——發展的。這種主觀理想就是政治學說。政治學說並不是人民憑空臆造出來的，是根據於當時客觀的政治情形和政治制度所表示的理論。所以政治制度與政治學說有極密切的關係：有什麼樣的政治制度，纔能發生什麼樣的政治學說。上古時代有上古時代的政治學說，中世紀有中世紀的政治學說，現今時代有現今時代的政治學說。政治學說可以表明各種政治制度的確實意義，又可以說明各時期的政治情形為什麼是這樣的。所以政治學說就是一時期的精神與情形的指示表。比方我們考究從前英國的清教運動(Puritan Movement)，如果我們不先明白當時的政治理想，萬不

能懂得這種運動的真正意義；又如我們考究歐洲中世紀的歷史，如果我們不先曉得當時人民對於教會與國家的關係所發表的種種理論，就萬不能詳細明白那時候的實在情形。

政治學說非但是由當時的政治情形發生的，並且又能影響以後的政治發展。所以政治學說是政治制度的結果，同時又是發生政治制度的原因。政治制度變更了，政治學說也因之變更，同時那新變更的政治學說又能改變舊的政治制度。理想離不了實在的情形，實在的情形又離不了理想，所以我們研究政治學，必須從兩方面入手：一方面須觀察各種政治制度是怎樣來的，怎樣變更的，又一方面須明晰人民對於各種制度所發表的各種理論，與這種理論對於政治發展的影響。政治學說是國家學理的基礎 (theoretical basis of the state)，這種學說有三種作用：（一）說明國家的起原，（二）說明國家的實用，（三）提倡一種理想的國家。

第二節 神權說

這派學說本來沒有科學的價值，但在古代政治學史上卻很佔一個重要的位

置，有許多制度，都是受這種學說影響的，所以不能不敍一敍。這派學說，不是說國家是神建設的，就是說由神的命令建設的，因爲是神的命令，所以不得不絕對服從，歐洲自中古以前，政治上大概都受這種學說的影響。因爲政教不分，所以那時候必定把國家的權力看做上帝的命令。東方如土耳其諸國，都把宗教的經典當做國家的法律。希伯來人直說國家是上帝手造的。希臘人雖然承認國家是根據於人類天性自然發生的，但他們卻把天性看作神界的東西，所以由人性建設的國家，便是上帝間接建設的國家。到了羅馬，人民纔更進一步，實際上把政權和神權分開，說法律是國家創造的，其最終的權力是屬於羅馬的人民，這是古代國家觀念的一大進步。

教會本來迷信上帝，所以基督教爲其教理設想，不能不說國家是上帝創造的。當初基督教會不過單管精神上的事務，後來竟想不分僧俗等事，使一切政權都歸他們掌管；後來又乘中古亂世，把教會的勢力擴張起來，連人民的俗事，社會的安寧，諸侯的紛爭，都要由他們管理裁判；末了更藉政治的權力，實行支配人民的道德信仰，因而發生一千多年的政教衝突。政權教權，兩不相下，教會中人把羅馬教皇比作

日球，把國王比作月球，說月球的光明都是由日球的光明印出來的。他們這個比喻，想證明國王權力是由教皇權力方面得來的。換句話說，就是主張教皇神權說。到了中世紀的末期，教皇的權力雖然漸漸衰弱，但神權說的迷信仍未消滅。有許多人又說帝王的主權是由上帝方面直接得來的，並不是由教皇方面轉來的。十六世紀宗教改革的結果，神權同政權更分不開，所以又發生一種君權神授說。宗教改革家如路得（Luther）等皆主張國家神權說，但同時那反對宗教改革的舊教派，反說國家是人爲的，不是神造的。第十七世紀前半期，英王詹姆司一世，和查理士一世，法王路易十四世，都想拿君權神授說來保持國家的安寧。詹姆司一世說：如有人說上帝有那件事不能做，便是無神，便是不敬；如有人說君主那件事能做，那件事不能做，便是大逆不道。路易十四世說：我輩帝王都是全聖全能的上帝所生的映像。到了這個時代，政治上的爭點已經不在教皇與皇帝，不在國家與教會，轉在治者與被治者之間了。所爭的問題，並不是政權從何而來的問題，乃是政權應該歸於何人，應該用什麼方法使用的問題。從十三世紀以後，已經有一種民約說，或說政治的主權是絕對讓

與的，或說是委任的，有時並可以撤回。民約說的勢力漸漸大了，歐洲各國的君主反藉教會的幫助，宣告弑君廢君的叛逆罪。法國與別國忠誠的教士，都一律反對民約說與自然法。就在近古，還有菲爾莫(Filmer)與鮑秀(Bossuet)兩個人出來著書極力主張君權神授說。但自法國革命以後，神權說大受打擊，普通人民心理上雖然還有這種迷信，但在政治哲學上再沒有人公然主張神權說了。

神權說本有兩個目的：(一)承認國家一切權力是正當的，(二)把事實上統治的人看作上帝委任的，使大家都承認他所行使的政權是正當的。不過自科學家的眼光看起來，祇承認這種迷信的學說在歷史上佔很大的勢力，有統一政權的效果，絕不能承認這種學說就是國家真正的起原。大概無神論家沒有不把神權說與自然法說看作一樣的。如果說一切權力是從上帝得來的，那麼，個人的權力當然同國家的權力一樣，也是從上帝得來的了。就是聖書中所說的『神的法則，』有許多地方也必定要由人類的經驗判斷而定。就說國家終極的基礎是在上帝罷，然政權的運用全在人類手中，到底政權應該歸於那個人，絕沒有標準可以指定。所以英

王查理士第一說，他是適合上帝意旨的，同時清教徒也說，他們是適合上帝意旨的，所以敢把查理士殺了，建設一個共和制度。照這樣說來，你有你的神意，我有我的神意，是一場打不明白的官司。如果想解決這種問題，必定要借重勢力；一借重勢力，那個勢力大，政權就歸那個，結果便把神權說的根本推翻了。如果把國家都看作適合神意的，無論國家要做何事，都是正當的，結果便沒有人爲的餘地，善政惡政祇有聽天由命罷了，如想改造國家便是逆天。這便是神權說最大的毛病。所以說神權說是國家的起原，不但事實上沒有這一回事，便是想拿神道設教，藉此鞏固政權，也沒有多大的效果。所以神權說在現在科學的政治學上，可算一點位置也沒有了。

第三節　强權說

把國家的基礎放在宗教上，便是神權說；把國家的基礎放在勢力上，便是强權說。神權說以盲從神意爲個人服從國家的理由；强權說以盲從武力爲個人服從國家的理由。主張强權說的人以爲一切古代的法律都是給强者支配弱者的利器，以弱者服從强者爲天然的法則，爲當然的義務。强權說的目的祇想承認國家權力爲

正當，並不是說明國家的起原。古代的國家雖然有一兩國是單由強力統一成功的，但這是一兩國特別的情形，並不是普通的原則；因為強權和正義相反，是非善惡的標準，都由強權的程度決定。一方面強迫人家服從強者的命令，不使人家有自由意志，所以政治不能進步；一方面因為誰有強力誰可得勢，所以容易發生革命的危險強權之下無義務。個人的服從是勢所不得不然的，不是理所當然的。治者和被治者之間，沒有道德的關係，祇要他有力量可以推翻治者，便可以推翻。結果便不能不承認革命為正當。盧梭說：『強力是物質的勢力，其作用絕不能成為道德的勢力。屈從強力是不得不然的行為，不是願意的行為，又有什麼義務的意思呢？……』照這樣看來，權力的根據專在強力，倘若又有一個強力可以把原有的強力打倒，立刻便可以繼承其權力。所以從強權說的政府，祇是有實力的政府，並不是正當的政府。誰有實力，誰便有對於政府革命的權利，必定使政府不能安固。強權說的本意原想把國家基礎造得穩固些，結果反不會把國家鞏固的基礎完全取消了。所以強權說不但不是國家的起原，也並不能保持國家的基礎。

第四節　民約說

神權說是把國家的基礎放在神意上，强權說是把國家的基礎放在權力上，都不是使國家根本安固的法子。民約說便不是這樣，把國家的基礎放在人民的意志上。這便是國家起原說的一層進步。這種學說，當十八世紀在英法意德各國政治思想上與政治制度上，發生很大的影響，所以不得不略爲詳細一說。

民約說本分兩種：（一）政府契約說，（二）社會契約說。政府契約說，是說治者與被治者定下合同，把政權託付於特別的人手裏。社會契約說是說社會中各個人彼此相互定下合同，組成一個政治團體，把政權委託或讓給特別的人所有。政府契約是全體社會同被治者訂立的，社會契約是社會中的各個人彼此互相訂定的。政府契約是在已成立的政治社會之中建設一個特別政府，社會契約是從自然世界之中建設一個政治社會。一個代表特別政府制度的學說，一個代表國家起原的學說。就時候說，社會契約在先，政府契約在後。以學說說，政府契約說在先，社會契約說在後。中古的契約說，大概都是政府契約說，到了十六世紀宗教改革以後，社會契

政府契約說　這種學說發生很早，希臘的柏拉圖（Plato）書中便用這種理論，舊約（Old Testament）書中也有許多神同人約的紀事。大衛（David, King of Israel）曾在神前同國內長老定約。中世紀阿來剛（Aragon）國王被選之後，對於國內貴族行宣誓禮，都是君臣定約的意思。羅馬契約法的原理，就含有這種契約說的觀念。羅馬帝國的法律家多把皇帝同人民的關係看做契約的，說皇帝的大權，當初是由共和時代的人民絕對讓給他的。就是中古的封建制度，大家也說是以君臣的契約做基礎，君主同諸侯的關係，全靠契約維持。大概中世紀是契約說勢力很大的時代，但是這種契約說都不是說政治社會的起原，單說人民同執政官的關係。在十六七世紀無論贊成絕對主權論的人，反對絕對主權論的人，都說主權的本源在人民，君主的主權是由人民定下契約讓給他的。當時所爭論的，單是這種契約的性質和範圍，有一派人說君主的主權是人民委託的，必定要合乎委任的目的纔能行使，如果濫用主權便可把他撤將回來。蘇來次（Suarez）便約說纔大大的發達。

是主張前說的人。他把國家的起原，看作同小兒的產生一樣。他說人生出之後，對於自己身體便有絕對的自由權，國家也是這樣，做父親的祇能生兒子的身體。至於自由、理性、能力，都是上帝賦與的。要生兒子，或不要生兒子，都聽他自便，但是旣生之後，便不能不承認兒子有完全的權力，完全的自由。社會要造國家，或不要造國家，也都聽其自便，但是旣已造成了，便不能不受國家的管束。蘇來次的結論，主張國家有絕對的性質，可以拋棄他的主權，或把主權讓給別人。格老秀斯（Grotius）又引被征服的人民爲贖回生命，而做政治的奴隸爲例，說人民可以無條件的把主權讓給別人。同這一派人反對的，都說主權是依契約委託於君主之手的。委託的時候，有一定的目的，如果不依委託的目的濫用主權，可以撤收回來。人民主權是不能讓人的，便能讓人，也必定拿社會公共的福祉爲條件，定下行使主權的範圍。人民對於無正當名義的暴君，無論在自然權利上，或政治權利上，都可以反抗的。對於有正當名義的暴君，有的主張祇有集合的團體有反抗的權利，在個人祇能服從；有的主張無論如何都要服從。這便是政府契約說的派別。

社會契約　政府契約說是說在已經成立的政治社會之中，建設一個特別政府。說到這個地方自然有個先決的問題，就是未定政府契約以前政治社會到底是怎樣組織起來的。上古時代，神權之說最盛，有許多人都說社會是上帝直接創造的。普通的人如亞里士多德之類，又說社會是人類天性的產物，天性又是上帝的產物，所以說社會是上帝間接創造的。直到十六世紀以後，歐洲大陸纔有奧色斯（Althusius），英國纔有浩克爾（Hooker）著書，講到社會契約說。從這種學說中演繹出來，更進步更詳細的便是英國的浩布思（Hobbes 1588–1679）、洛克（Locke 1623–1704）、法國盧梭（Rousseau 1712–1778）三家的社會契約說。

浩布思的自然世界觀　浩布思於西歷一千六百五十一年著巨靈（Leviathan）一書，主張社會契約說。他說在自然世界之中，人的才能、智識、身體，都是平等的，而且個個人都永遠不斷的希望有大權大力。因才識平等，所以纔互相仇視，因為互相仇視，所以纔常起戰爭，那時的戰爭並不是有組織的戰爭，不過是各人同各人亂戰罷了。自然世界之中，沒有實業，沒有技藝，沒有文字，沒有社會，常有生

命的危險。人的生活是孤獨的、可憐的、汚穢的，好像畜生一樣的，朝生暮死，毫沒有人生的興趣。沒有社會，所以沒有公共的勢力；沒有公共的勢力，所以沒有法律；沒有法律，所以沒有善惡是非。那時的人類大概有三種情形：（一）爲滿足個人的嗜慾，彼此戰爭，（二）彼此都恐怕有人得到勢力，高居他們之上，（三）彼此都想自己得到勢力，高居他人之上。生在這個世界之中的人，大概都有一種不能忍受的痛苦，這種不能忍受的痛苦，便是訂立社會契約的原因。

洛克的自然世界觀　洛克理想中的自然世界，和浩布思大不相同。他說自然世界是個完全自由的世界，自己要怎麼做，便怎麼做，祇受自然法的限制，並不要別人的幫助。在這世界中的人，一切平等，一切自由，但並不是放縱自恣毫無管束的。因爲自然世界是有自然法管理的，有理性指揮人類的行爲，並不是一個獸慾橫行的世界。所以沒有人可以妨害別人的生命、身體、自由、和財產。因爲沒有公共的機關執行自然法，所以人人自己有執行自然法的權利。自然法並不是限制人性自由的，是跟隨人性自由而來的。人人對於自己的財產生命，都有絕對的自

由權，都想行使絕對的自由權，所以不免侵犯他人自由的事件，人人要做自己的法庭，人人要做自己的警察。因爲有種種不便當不安穩的情形發生，又因爲自己判決自己的案子，總要攙雜感情在內，所以纔訂立社會的契約。

盧梭的自然世界觀　盧梭理想中的自然世界，也是個極平等自由的極樂國。他說人類是生而自由的。自然世界之中，什麼都是公共的，如果不得別人許可，便不能佔爲自己所有。人生在這個境界之中，要怎樣便怎樣，一點不受人爲的法律拘束，一受人爲的法律拘束，不能完全自由。所以就是相約而成國家，人民也定要保持得住他們天然自由權。

浩布思的契約說　浩布思既說自然世界是個不安不幸的痛苦世界，人類既覺得這種無法律的世界不好，必定要想造一個有法律的世界。所以那時的人，彼此互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體。由這種一致結合而成立的政治團體，便是國家，受這主權的人，便是君主。契約未成立之先，主權本是各個人所有的，到了既成契約之後，主權便絕對爲君主所有。人民的天然權利，早已永

遠消滅了。主權既爲君主所有，如果不得君主許可，便不得廢除君主制度，或再同別人定約，把主權轉讓別人。因爲君主是在契約之上的，契約是人民同人民合定的，不是人民同君主合定的，所以君主的行爲不受契約的拘束。無論做什麼事，不能說是違反契約，因爲君主的權力不是由契約得來的，所以毫無限制，人民的服從，也不是由契約規定的，所以也沒有一定的限度。這就是因爲契約是人民同人民合定的，不是同君主合定的原故。

洛克的契約說　洛克以爲自然世界是很平等，很自由的，不過沒有公共的權力，單靠各人自己裁判，管理各人的事體。因爲各人的觀察，各人的利益不同，必定免不掉自私自利，所以總想設立一個公共的權力。洛克雖然也說社會的契約是政府成立的本源，但他祇說是個人隨意定約，單把幾種權力和權利通給政府，不是把一切的權力和權利通同讓給政府的。除了幾種權力和權利以外，所有賸下來的自由和權利仍爲個人所有。國家是爲保存已有的權利而設的。就是定下契約之後，這些權利仍然爲個人所有，和在自然世界中一樣。換句話說，就是統治

者的權力，並不是絕對的獨立於個人和個人權利之外的，是受個人自然權利限制的。統治者的權力是委託的，如果用之不得當，可由委託的人收將回來的。依洛克的見解，國家是由個人以契約組織起來的。契約的目的就是國家權力的範圍。倘若執政的人破壞契約的目的，人民當然有反抗的權利。因爲國家是爲保護人民生命財產自由而設的，國家能盡這種任務，便是正當的，不能盡這種任務，或干涉任務以外的事體，便是越權。個人對於這種越權的事情，不但可以反抗，就是發起改造政府的革命也是當然的權利，因爲洛克把政府的組織看作委託的行爲，無論立法權行政權司法權都受國家的目的和個人的權利限制。政府存在的時候，立法權是最高權，行政權與司法權都附屬在其底下。但是政府一旦解散，國家的最高權則在人民手中。歸總一句話，浩布思把國家同政府看作一樣，都是絕對無限制的，洛克卻反對主權無限制說，一國中無論那種權力，都是有限制的，就是革命時候的人民權利也要受自然法的限制。

盧梭的契約說　盧梭的契約說，在近代政治史上佔了很大的勢力。法國的

大革命便是他鼓吹的功勢，他把人民主權的原理發揮到了極點，把國家的主權看作同人民的權力一樣。政府祇是執行國家意志的僕役，人民要怎樣要求便要怎樣做。國家是個人同個人定下契約組織起來的。當未定契約之先，人民在自然世界之中，各有自由自主的權力，到了組織國家的時候，乃把一部分自然的自主的權力拋棄。但是所謂拋棄，並不是絕對的讓棄，不過使個人的自由意志服從社會的公共意志罷了。公共意志以公共利益爲目的，由人民的直接議會發表。公共的權力可以委託於政府，公共意志不可委託於政府，祇能常常在於人民手中。人民公共意志便是法律，便是國家的主權。真正的政治上主權者便是公民的全體。政府是什麼呢？是爲人民與主權者互相交通而設的中介團體，是委託他保護法律上的權利和法律上政治上的自由權。不但政府的權力受這樣制限，並且無論何時都可由人民收回。人民集會之後，組織了主權的團體，政府的所有管轄權便馬上消滅。政府是由個人同個人契約的結果而生的，是執行人民意志的僕役，人民可以隨意限制變更或剝奪其的權力。因爲人民的自由和自主權在既有契約

以後和未有契約以前同是一樣。人民服從現在的政府是他自己願意的，如果不願意，便不必服從。公共意志要由人民直接集會發表，代議政體不能發表真正的公共意志。例如英國人雖然自信是很自由的，但事實上祇是選舉議員的時候纔有自由權，一旦選舉過了，便仍然回到他們奴隸的地位。盧梭所說的公共意志，也並不是全體一致的，祇是多數的。在議會中提出法律案，並不是叫人民贊成或反對，是看看這種法律到底適合人民的公共意志或不合人民的公共意志。各人對於這類法律案發表自己的意志，用人數表決來表明公共意志，如果同我相反的意志占多數，這祇是證明我的意志錯了。我所假定爲公共意志的，不是公共意志罷了。個人對於公共意志應該服從的，如果不服從，便可以强迫他服從。所謂强迫，並不是剝奪個人的自由，乃是强迫他使他得到自由。在個人之上的强制權，祇有這種公共意志。

以上所說的三家——浩布思、洛克、盧梭，——契約說，都是以契約爲政治社會的起原。但是他們的結論各不相同，我們且把他們各人的異同拿來比較比較。

浩布思、洛克、盧梭都說政治社會的起原，是由於契約，但是浩布思的契約是各人同各人定約，不是人民同君主定約，君主是不受契約拘束的。洛克、盧梭則祇認主權者的權力是委任的，是要受契約限制的。浩布思、盧梭都主張主權是絕對無限的。但是浩布思說主權當初雖然是人民所有的，一經定約讓與之後，便歸一人或一團體所有，人民永遠沒有收回的權利。盧梭卻說主權永遠在於人民，政府的權力祇是受人民委託的，人民要何時收回便何時收回。浩布思把國家與政府合而為一，說事實上的政府便是正當的政府，人民無論何時不能同他抵抗。盧梭卻把國家同政府分得明明白白的。洛克雖然把國家的起原和政府的建設分開，但是他說國家的權利不受自然法的限制，便受社會目的的限制，似乎是主張國權限制說的。他以為國家的基礎在契約，不得人民應允，不得徵收租稅。立法行政之權，不得委託同一個人或同一團體手中。這便是近世立憲政治的根本原則。洛克主張政府權力是有限的，盧梭也主張政府權力是有限的。洛克主張決定政權應該歸何人行使，是人民的權利。盧梭也是主張如此，這是兩人相同的。但是洛克祇承認革命時候人民有最高的

主權，到了平時，最高權在立法部而不在人民。盧梭卻主張主權無論何時都在人民。如果實際上不在人民，便不是正當的國家。所以他承認改造政府是人民的正當權利。這又是他兩人不同的地方。浩布思又有和洛克不同的地方，浩布思說：政府的變遷必定解散政治社會，歸到無政府的境況。洛克說：這種變遷與政治社會沒有關係，不過人民行使他們選任公僕的主權罷了。

契約說在政治史上的功績，真算得頂大。近代國家的組織，和法律的觀念，幾幾乎沒有不受契約說影響的。國家法律承認人格的價值，自由權利的觀念，就是契約說的效果。歐洲各國受這種學說的影響，就把舊國家變爲新國家。美洲各邦受這種學說影響，便把殖民地變作自由獨立的國家，法國革命是契約說鼓吹出來的，是更顯而易見的事實。美國的獨立宣言與各州憲法中的權利法典，都是以契約說做根據的。獨立宣言中明明說人生有與生俱來不可割讓的權利。新韓僕霞 (New Hampshire) 的憲法說：「一切人都是生而自由平等的。一切政府的權利都由人民給予的，由人民允許而得到的，爲公共福祉建設的。」馬沙諸些 (Massachusetts) 憲法

序文中也說：『政治團體是由各人各自願意結合的，這是一種社會契約。各個公民同全體人民，全體人民同各個公民用這種契約商定爲公共幸福起見，通同要受某種法律管束。』北加羅尼納 (North Carolina) 的憲法中也有『一切政權祇在人民，祇是由人民發生出來的』的話。可見得美國當獨立的時候，普通的政治思想都以爲人民生而自由平等的，政治團體是人民互相情願自行結合的，法律祇是人民允諾的結果，法律上的權利祇是承認人類固有的自然權利。當時政治家如笛肯生 (Dickinson)、甲富生 (Jefferson) 曼狄生 (Madison) 等都主張社會契約說。笛肯生說：『我們的自由不是從憲章上來的，因爲憲章單是宣布已有的權利。』甲富生說：一時代有一時代的主張，這個時代不能拘束那個時代，以人生平均年限做基礎計算，各種憲法各種法律到三十四年之後自然便會消滅。後來他更縮短到十九年。所以人家批評他，說照他的見解，國家的生命比馬的生命還要短些。曼狄生雖然不像甲富生持極端的議論，但是他也說憲法和法律的效力是由於人民承認的，這就是美國思想家受契約說影響的結果。至於德國當盧梭之後，思想上也有許多受契約

說的感化。康德 (Kant)、斐希特 (Fichte) 等雖然不承認契約說是合於歷史上的事實，但是卻承認爲很好的假設。康德說契約說是試驗法律正當不正當的標準，必須得人民的允諾，纔是正當的法律，不然便是不正當的。斐希特早年的著作把個人的權利擴張起來，比盧梭的個人權利範圍還大，說無論何時人民都可以脫離國家。到了以後的著作，幾幾乎變成一個社會共產主義家，把國家的權限擴張很大。但是他總以契約說爲理論的基礎，惟在這個基礎之上纔可以把公道建築起來。這是德國思想界受契約說的影響。

契約說在十七十八兩世紀中，誠然佔了很大的勢力，但在十九世紀，歷史學社會學漸漸發達，人人都從歷史事實上追求國家的起原，把理想的契約說幾幾乎根本推翻了。當時幾個學者如梅因 (Sir Henry Maine)、邊沁 (Jeremy Bentham)、格林 (T. H. Green)、白克爾 (E. Burke)、伯倫智理 (Bluntschli)……等都下了許多不滿意的批評。大概契約說的第一個錯處，就是不合乎歷史的事實。古來的國家不但沒有由契約設立的證據，並且事實上有許多不由契約設立的證據，可以考求出

來的。古代社會不是受團體的拘束，便是受習慣的拘束。各個人那能夠發展個人性，那能夠自由獨立去互定契約呢？梅因說古代社會是一個受習慣拘束的社會，近代社會纔是自由契約的社會。由此看來，契約說但可說是共和國家的起原，萬不是原始國家的起原。古代人民當然是未開化的，未開化的社會祇知服從習慣，斷不會在他們祖宗他們團體所遺留下來的習慣之外，能新定條件，自由自主去表示意志。十七十八兩世紀是一個夢想自由平等的時代，一二思想家不知不覺便把預先想好的自由平等的境界，推思到沒有國家的原始社會上去，假定這是自然世界的情狀，所以他們的結論纔有契約說出現。我們現在研究契約說，祇能承認這種理想有感動人類心理的效果，能拿玄想的世界爲實在的世界開闢一個新境界，不能承認這種理想真是歷史上實在有的事情纔好。

契約說的第二個錯處在誤認法理的概念。契約說家多說在自然世界之中，人民皆受自然法的支配。所謂自然法大概有三個意義：（一）說自然法不過是原因結果的關係，（二）說自然法是生物的自然性，就是保持生存滿足自然欲望的本

能，（三）說自然法是由神或天的假定的命令，用以指導人類行爲的。這幾種的意義雖略有不同，然大致總說自然法是自然而然的，不要人力制定的。把自然法看得尊嚴，如老子莊子之類，必定看不起人類的文化，說文明的生活是不自然的。究竟自然法的解釋全靠著人類的知識，實際拘束力全靠個人的良心。所以自然法祇算得理想的法律，並不是實現的法律。這種道德法，在自然世界之中，旣沒有執行的機關，也沒有公共勢力可以幫助執行。各人用自己的勢力去執行，結果必定歸到優勝劣敗的原則上去了。祇有實力沒有權利，便不會把自然法根本推翻了。法律的效力是由人類公同認定的，人類沒有公同結合以前，便沒有法律的觀念存在。自由是由法律維持起來的，在積極的方面，自己有自由行爲的權利，在消極的方面，不妨害人家自由行爲的權利。這樣的自由，並不是沒有執行法律的機關，沒有公共承認的法律之自然社會所能實現的。如果崇尙不假人爲的自然法，結果便不會把法理的效力根本取消。這是契約說的法理概念不正當的緣故。

照這樣看起來，契約說不是說明國家起原的，單是說明國家和個人權力的性

實，討論國家權力和個人的自由，怎樣調和，怎樣纔能各不相害罷了。

第五節　有機體說

契約說把人類看作完全合理的動物，但人類也有許多地方仍然是過自然的本能的生活。把國家看作人類自然的本能的生活之結果，便是這種有機體說。

國家有機體說本是很早的理論。希臘的柏拉圖把共和國比作一個大人，說最有紀律的共和國，其組織幾幾乎要同個人一樣纔好。個人的全身無論何處有痛苦自己都會覺得。社會分子如果要受傷害，社會全體也受影響。十八世紀的政治學者多受生物學的影響，所以國家有機體說，在這個時代非常時髦。到了法國革命的時代，契約說勢力很大，一般學者都把國家看作人造的東西，有機體說便大受打擊。但到了十九世紀中期，因爲法國革命的反動，又有許多人主張有機體說。極端主張有機體說的便是伯倫智理。他說國家便是『人類有機體的偶像。』因爲人類的天性除了個人的差別之外，還有協同一致的傾向。這種傾向漸漸發達，人民自然覺得是同一的民族，因而便發生同一民族的組織，發生協同生活的社會傾向。這種社會的

傾向最初便是本能的無意識的發動。斯賓塞(Herbert Spencer)拿生物來比國家，把國家的全體看作同動物的有機體一樣。把社會的生產看得和同動物的營養一樣，說是『保持的官能』把社會的交通機關看得同人身的循環機關一樣，說是『分泌的官能。』把國家的政府軍隊看得同動物的腦筋一樣，說是『管理的官能。』總而言之，這派學說把國家看得同生物一樣，說國家是自然生長的，是自然發達的。

這派學說也有幾層好處：(一)把國家看做互相結合團體，可以鞏固社會的團結力。(二)各部分各盡各的職務，可使社會達到分功合作的境步。但是同時也有幾層壞處：(一)把人民看作爲社會方便而生的，離了團體，便沒有獨立的價值，其結果就是說個人無自己的目的。(二)各分子既然離了全體沒有獨立的價值，所以各分子毫沒有自由獨立的人格，因而也沒有自由獨立的意思，單變作全體的機械。自人格的觀念發生以後，人人心中都起了一個疑問，『爲什麼有自由獨立人格的人類，偏要服從那不由自己意志而成的國家?』有機體說實在不能夠解決這個問題我們如果因爲下列幾層道理：(一)社會不是漠不相關的機械體，乃是互

相結合的生活體；（二）社會必定各盡各的職務纔能夠互相幫助互相倚靠；（三）社會全部發達，全靠各部分能夠各做各的事；固然可說社會有些像有機體，但是不能說社會便是有機體。因爲有機體的構成分子，離了全體便沒有獨立的生命，國家社會的構成分子，就是離了全體，也可以獨立生活的。有機體的構成分子自己沒有目的，所以不能運動遷移，不能有自己獨立的意識，國家社會的構成分子自己有自己的目的，所以能夠運動遷移，能夠有自己獨立的意識。有機體的生長變遷是自然的，沒有意識的，國家社會的生長變遷，全是人爲的，是受意識支配的。國家社會單是人類精神的心理的結合，並不是物質的生理結合。有機體說不但根本錯誤，而且用自然的本能的幾個字輕輕的把國家起原問題遮掩過去，祇可算是『不解釋的解釋』罷了。

第六節　實利說 (The Utilitarian Theory)

一直到十八世紀的末期，說國家發原的人不主張神權說，便主張契約說；不主張契約說，便主張神權說，祇有英國的哲學的歷史家侯模 (Hume) 既不信神權說，

也不信契約說。他很指出這兩種學說的許多錯處，在這兩種學說之外，大唱實利主義的政治學。他在盧梭的民約論出版（一七六二年）的十年前（一七五二年）就著論文，說實利主義的政治學爲合理，不取法神權說與契約說的兩種極端的主張。他以爲如果照神權說者的主張，說萬物都是神造的，一切勢力都是從神而來的，那麼上自帝王下至警察官都是上帝委任的，都有不可侵奪的權利。這樣一來，事事藉口神權，把政府的權力，看作神聖不可侵犯的勢力，無論怎樣專制的政府，人民都不能過問，如果過問，便是大逆不道。侯模對於這種極端的神權說是很不以爲然的。侯模對於契約說也祇相信其有點理由，並不贊成那種極端的契約說。他以爲如果人類當沒有受過教育養成特異性質之先，肉體和精神的能力都大致平等，那麼就是說最初人類互相同意，定下合同，服從一定的權力，似乎也很有理。這就是說在太古野蠻人中，祇有人民是一切權利的來源，他們要得到平和秩序，願意拋棄各個人的自然權利，從同輩中舉出一位元首，聽從他的命令。總而言之，一個人的權力有限，不能夠使多數人服從，必得要有多數人的同意，必得有了和平秩序的利益，然

後治者和被治者關係纔可以成立。古代的政府很不容易建成穩固的基礎。就是在戰時，用武力去征服人，總不如深得人心的酋長用言語去勸諭人民的好。如果酋長單用强力壓制，那麽不做到征服反抗者和强暴者的地步，政府還不能算是成立。當這個時候，野蠻人的知識決不能夠公然的締結契約。祇由酋長的威權，隨時應付，等到大家都知道有公利公益了，然後纔可以漸漸的發生隨意服從的習慣。這就是契約說中的真理。但是主張契約的人，總持極端的議論，不但說最初的政府，是根據人民同意成立的，并說就在十分文明的今日，政府的基礎也是不能出乎契約之外的。他們以爲人類就是在今日，如果遇到不由契約而來的君主或政府，便沒有服從的義務。契約的條件，是要君主或政府施行善政，保障人民的權利。但是事實上究竟怎麽樣呢？一方面有一種君主，臣妾人民，不問他們應允不應允；一方面又有些人民盲從君主的勢力，如同兒子服從父親一般。這都是世間上普通的事實。相沿既久，又有誰知道君民之間還有契約存在呢？無論是歷史上有記載的國家，或現在世界上存在的國家，差不多沒有不是由於篡奪或征服而成立的。無論是由小國擴張變成大

帝國，或是由大帝國分裂變成小王國，或因爲植民移居等事，使世界的形勢常常的變遷，但是他們的實現，祇是由於勢力，幷沒有一國的變遷是由人民互相同意自由結合的。就是實行選舉制度的地方，所謂選舉也沒有什麽效果。操選舉勝敗之權的，不是少數强有力的人，便是多數暴亂的人，都不能算是合法的。

凡新政府成立，無論用什麽方法是都可以的，但同時那些忿懣不平的人民所以肯服從，祇是由於怕懼，幷不是由於同意。因爲這樣，所以君主也生猜疑心，時時刻刻的警備。如果人民方面徼露出反叛的情形，便馬上就用勢力鎭壓，一點都不假借。可是經過幾年，人民的忿懣不平之氣漸漸的和緩，便養成服從的習慣。如果以爲這種服從是人民互相定約自由允許的，便是大錯。因爲人民除掉服從現在的政府之外，再沒有別的方法，所以他們的服從全是不得已的，幷不是願意的。他們個個人天天以勞力謀生，沒有轉入別的政府的自由，又沒有移居別的土地的資力。還有什麽契約？還有什麽同意？祇有不得已而服從一個法子。所以契約爲政府的基礎和人民服從的理由，事實上決沒有這一回事體。

大概道德上的行爲有兩種（一）是由人類本能而來的是先於義務的觀念或公私的利益的。例如對於兒子的愛情，對於恩人的感激，對於可憐的人的同情，都屬於這一類（二）是不由人類本能而來，由義務的觀念而生的。這種義務的觀念是由人類社會的必要上發生的。如果不這樣，社會便不能存立。例如尊重他人財產的正義，和遵守誓約的信義，都屬於這一類，對於國家的義務觀念也是這樣。沒有政府，社會便不能成立。政府沒有人民的服從，也不能够支持。由此看來，政府的利益便是服從的義務成立的原因。所以政府的基礎是建築在實利上，並不是建築在空架的契約上。我們爲什麼要遵守契約呢？答語便是：『不服從契約，社會全不能成立。』所以人民服從政府，是由社會的實利實益的基礎上來的。

由此看來，侯模是以實在的利益爲國家成立的理由。換句話說，就是國家是爲實利而發生的，實利便是國家所以發生和存在的原因。後來邊沁（Bentham）的立法論，和奧斯庭（John Austin）的法理學，都是由侯模哲學上發源而來的。邊沁說：『人類固然要服從權力，或不得不服從權力；但是所以要服從，或不得不服從，並不

是契約明示暗許的結果，乃是服從比較不服從利益多些。社會所以有服從，並不是遵守契約，乃是想達到最大幸福的方法。』這一派的學說，在前世紀佔有很大的勢力，但是我們對於實利說的批評，也同侯模自己對於契約說的批評一樣。就是半開化或野蠻的人民，既沒有互相定約建設國家的能力，又怎麼能夠知道國家的利益，自己覺得有服從的義務呢？這樣智慮識見，又豈是野蠻人所能做得到的嗎？所以侯模的學說，也和契約說一樣，不合乎歷史上國家發生的事實。所以這派學說祇可表明國家所以存在的理由，並不能作爲國家發生的理論。

第十章　主權與民權

第一節　國家的權力——主權

宗教家想教人家信仰上帝，所以把上帝說得活真活現的，認爲有實在的本體，有實在的勢力。從前的政治學者想教人家信仰國家，所以也把國家說得活真活現的，認爲有實在的本體，有實在的最高權力國家的最高權力叫做主權。他們想把國家看作高出於一切社會之上的唯一社會，所以也把國家的權力——主權——看作高出於一切社會權力之上的唯一權力。國家所以站在一切人類社會之上，就是由這種主權論抬高的。

在政治學史上，第一個人用這『主權』名詞是法國的布丹(Jean Bodin)。他在一千五百七十六年所著的共和篇(De la Republique)，纔第一次把這名詞介紹到政治學中。自從布丹以後，所有的學者都把主權看作政治學中最重要的一部份，並且主權的學說又在近代各國憲法與政治上發生極重大的影響。

主權這名詞的定義也同國家的定義一樣，幾乎人各不同。第一個用這名詞的布丹說：『主權是在公民與臣民之上的最高權，不受法律的限制。』依照布丹，主權有三種特別性質：（一）最高性，（二）永久性，（三）唯一、不可分性。以後學者有把這意義充量發揮者，有略爲修改者，到了最近時代，纔有極力攻擊者，把主權論看作完全是玄想的學說，根本上不承認其存在。關於這種種學理上的爭論，我們可以不必討論，我們祇想從歷史的事實上說明這主權論爲什麽發生的，以後又怎樣變更的。

無論那種思想與學說，都是針對當時環境發生的，環境一旦改變，跟那種環境而來的思想學說，都沒有存在的餘地，也得跟了改變。所以思想學說本身的變遷進化，正和生物的變遷進化一樣，也逃不出『適者生存』的公例。思想學說並沒有絕對的好不好問題，祇有適宜與不適宜當時環境的需要問題。這就是孫中山先生所說『大凡一種思想，不能說是好不好，只看他是合我們用不合我們用，如果合我們用便是好，不合我們用，便是不好，合乎全世界的用途便是好，不合全世界的用途便

是不好。』

主權論的學說當然也逃不出這個公例。布丹破天荒的主權論所以發生在第十六世紀的歐洲大陸上，自然有歷史上特別原因。歐洲大陸在中古時代是封建制度盛行的時期。那時舊血統的觀念已經失去效力，新的民族統一觀念正在萌芽時代。封建制度下的封主與臣僕的關係完全是人與人的關係，就是受恩深重的臣僕，以忠義心回敬封主的關係。在這個時代，羅馬帝王祇有一個普徧的帝王名稱，封建諸侯各有各的封土，各有各的臣民，各國的國王祇虛有其名位而已。

在十字軍東征時候，封建貴族死亡不計其數，就是僥倖不死，也傷失了許多財產與兵士，所以他們萬不能恢復從前的跋扈地位。還有許多貴族又在國內互相嫉妬，自相爭鬬，結果也是兩敗俱傷。又因爲十字軍東征以後，歐亞兩方面的交通就靈便起來了，商務漸漸發達，城市又跟着商務日興月盛起來。社會上有了商務，有了城市，財產便不能爲貴族所專有。幫助貴族專橫的兩種武器——財產與武術——一因商務發達，商業階級發生，一因火器發明，戰術進步，都完全失掉效力。各國國王就

利用這種時機，與人民聯絡起來，把封建貴族一個一個打倒，把國內土地漸漸兒統一起來，其結果就是一種新式的民族國家出現。

這種新政局乃是那時時勢的天然出產品。因爲貴族與平民相爭，貴族與貴族相爭，國王與貴族相爭，教王又與國王相爭，社會上擾亂的程度已經達到極點，人民的生命財產完全沒有保障。在這種無政府狀況之下過生活的人民，怎能夠不希望有一個統一的君主出現；苦心救世的學問家又怎能夠不把『國家』『法律』『秩序』……等觀念說得格外的尊嚴，看得格外的神聖，好來救濟這擾亂不堪的無政府狀況呢！所以國王權力的擴張，實在是當時時勢的需要。專制君主政體最先發現於法國，所以說明這種制度所根據的新學理，也最先發現於法國。其中最重要的新學說就是布丹所鼓吹的主權論。他的主權論在當時確實是適宜於環境的一種很好的學說，並且又發生很好的結果；一方面可以打破羅馬帝國普徧國家的舊觀念，推翻中古教會一尊的舊思想；又一方面可以使封建貴族不能夠在他們管轄區域之內行使那種與國家同等的最高權力。依照當時的狀況說起來，這主權論眞可以算是

診察當時政治情形，明白當時政治趨向對症下藥的神方。這就是主權論所以風行數年，成爲政治學正統派思想中心的原因。

所以這主權論是君主專制時代的出產品。證明君主應當專權的學說。到了後來民權發達，各國政體從君主的改爲民治的以後，這主權論的學說似乎是不能適用於新的政治組織，似乎是應當與神權說等同樣的歸入政治學說的古董堆裏，不應當再佔現代政治學中重要的地位。但事實上卻不然。就在提倡民治主義的政治學，與各民治國的憲法中，我們還常看見『主權』這名詞佔了極重要的地位。

這是因爲主權論自從布丹提倡以後，所有學者均奉之天經地義的眞義，極力鼓吹，人民心目中就有一種根深蒂固的印象，以爲君王的主權是神聖不可侵犯的。到了民治運動發生，一切政治狀況改變後，他們心目中的印象還是存在。所以在英國革命與法國革命時代，歐洲方面確實有幾個人聽得了查理第一與路易第十六被人民所殺，就卽嚇死。主權論的學說確有一種玄妙的不可思議的勢力。可是政治學者看見了君主制度推翻，君王被殺的事實，他們雖不至於嚇死，但要他們從根本

上推翻主權論的觀念，也是不可能的事。他們還是保留那有神妙勢力的『主權』這名詞，再依照改變的政治狀況，改變這名詞的意義及其觀念。在從前君主專制時代，主權是在君王手裏，是大家所看得見的一種具體事實。在新發生的民治國家，君王是沒有了，就是有君王的民治國，其權力也祇等於從前大權的一個影子，所以政治學者就把這玄妙的主權歸到一個玄妙的抽象的國家身上，說主權是國家所有的。這樣一改變，政治學者就把從前抬高君王地位的方法來抬高國家的地位。

凡政治上的真確事實往往很容易被幾個名詞遮蓋住。我們心目中對於政治事實也往往爲語言所蒙蔽。比方我們說起『日本』我們就想到日本是一個單位，是一個總體。爲避免重複起見，我們又往往用一個代名詞『他』來代替一個國家。比方我們又說『日本已經派他的軍隊到山東來了，』我們非但覺得日本是一個總體，並且又有一個人性。所以在上次歐戰的大戰場上，從各國的兵士眼光看起來，他們是爲法國英國或德國而戰爭的，法國英國德國並不是抽象的名詞，完全是一種真實的人性。假使我們沒有這類國家的專門名詞，假使我們不說日本，說在東亞

佔據二十六萬英方里區域海島內居住的六千一百多萬的男女與小孩；假使我們不說法國，說在中歐佔據二十一萬八千英方里區域內的三千八百男女與小孩，那末，我們對於政治上的各種事實就可以不必注意到那空洞的抽象的觀念，立刻能使我們想到那有血有肉的無數男女；我們可以不必討論那玄妙的國家主權，我們祇須研究那事實上的人民權力，普通叫做民權。

第二節　人民的權力——民權

關於民權這兩個字的意義，我們可以引用孫中山先生的話來解釋。中山先生說：『甚麼是民？大凡有團體有組織的衆人就叫做民。甚麼是權呢？權就是力量，就是威勢。……把民同權合攏起來說，民權就是人民的政治力量。……有管理衆人之事的力量便是政權。今以人民管理政事，便叫民權。』

從歷史上着想，民權運動是經過極長的極困難的時期，纔發生出來的。孫中山先生把這一段長期歷史分做四個時期：『第一個時期，是人同獸爭，不是用權，是用氣力；第二個時期，是人同天爭，是用神權；第三個時期，是人同人爭，國同國爭，這個民

族同那個民族爭，是用君權；到了現在的第四個時期，國內相爭，人民同君主相爭，公理同強權爭。到這個時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代。』

神權君權民權都是時代的出產品，祇因政治上各時代的情形不同，所用的管理政治方法，也各不相同，『從前人類的智識未開，賴有聖君賢相去引導，在那個，君權是很有用的。君權沒有發生以前，聖人以神道設教，去維持社會，在那個時候，神權也是很有用的。現在神權君權都是過去的陳迹。到了民權時代，就道理上講起來，究竟爲甚麼反對君主，一定要用民權呢？因爲近來文明很進步，人類的智識很發達，發生了大覺悟，好比我們在做小孩子時候，便要父母提攜，但是到了成人謀生的時候，便不能依靠父母，必要自己去獨立。』

孫中山的民權觀念完全是事實上人民積極管理政治的權力。從歷史上着想，民權主義發達的原因大概不外乎兩種。有時候人民因爲實際上受到種種痛苦的壓迫，所以不得不極力奮鬭，把政治權力從少數人手裏奪到多數人手裏。有時候因爲有一種抽象主義的思想的鼓吹，人民就有了理想上的信仰，以爲一切政治權力

是應當屬於全體人民的，所以也就向這一種理想的目的極力進行，使之變成事實。

近代歐美各國民權運動史上有兩個極重要的宣言第一個是一千七百七十六年的美國獨立宣言，第二種是一千七百九十一年法國的人權宣言。獨立宣言說：

『我們看下列諸條真理是不待證而自明的；一切人都是生而平等的；上帝給各人幾種不能割離的權利；那些權利中有生命、自由、與幸福的營求；政府是爲保障那些權利而建設的，其正當的權力是從被治者的同意得到的。』

人權宣言說：

『人從出生以後，關於權利處都是平等的。

『政治社會的目的是保存人類自然的，不可侵犯的權利。這些權利是自由、財產、安全、抵抗壓制。

『一切主權的根源在於國民。沒有一個團體，沒有一個人，能夠使用那不是由主權明白授與的權力。

『一切公民都有親身參與，或由代表參與制定法律的權利。在法律上，人人

都是平等，都能同等授與一切榮典，一切職位，一切公

『無論何人不當因思想而被拘束，就是關於宗教

這兩種民權運動宣言在歐美歷史上是很重要的。
因一部份是因爲實際痛苦的壓迫，一部份是因爲種種
權利』之類。人民受到了實際痛苦的壓迫，對於少數統治
民衆的實力當做一種剷除具體痛苦的利器，增加具體利
班思想家從人類實際的經驗裏抽出種種抽象的觀念可
方面的立足基礎。這種抽象的觀念就是上述兩種宣言中
世紀『天賦人權』『自然權利』等類學說。

『天賦人權』與『自然權利』等學說是不可證實，
樣解說就可怎樣解說，要怎樣應用就可怎樣應用。所以現
人權』不講『自然權利』了。可是這一種抽象的學說在
權發達的功績實在不小，因爲這類觀念既簡單又直接，很

容易激動人民的感情並且其意義的含糊，人類身分抬高，自由與平等作爲人民應當有的權利，更使那『天賦人權』說，『自然權利』說有一種神渺的法力。所以人民受了實際痛苦的壓迫，與少數統治者奮鬭時候，他們心目中就把這種種抽象的觀念作爲他們理想的目的。美國獨立宣言，法國人權宣言就是很好的例。總結以上所述，我們可以說近代民權運動的原動力一部份在於事實，一部份在於理想。

民權主義在實施方面還有一個重大問題，就是怎樣可以使人民執行這種權力，怎樣可以使人民有管理政治的能力。民權最大的保障是法律，所謂民權運動也祇是要求法律承認人民在新環境之下所需要的一切權力。法律上的平等待遇，依法執行職權是法治精神的原則。從這種法治的原則，我們又可以推論出兩種根本原則。第一種是司法的獨立。法官執行職務，祇有憑他們自己的天良。行政院方面不能因不贊成他們的判決，把他們更換；更不能因他們的判決得罪了任何人民，把他們出差。祇有在這樣狀況之下，司法纔能獨立。保障民權最重要的條件就是保障那保護民權的法官。從法治精神推論出來的第二種原則就是分權的政治制度，特別

是司法與行政的分立。假使執行法律的人就是解釋法律的人，民權就失去保障。在歷史上，凡執行與解釋法律的權到了一個人或一個機關手裏，其結果總是專制的。中國歷史上那種專制政府也就是那不分權的政府。所以歐洲自從十八世紀民權運動發生，第一步的辦法就是規定一種三權分立制度，使政府職權分配於行政立法司法三個機關，再使各機關互相箝制，得到一種平衡的趨勢。第二步是抬高法官的地位，把司法一部份事務劃出政治潮流，使法官能無所顧慮，公平正直的執行其職務。這是歐美各國保障民權的辦法。

孫中山先生的民權主義也是一種分權的辦法，可是比歐美各國的制度分得格外精密，格外完備。中山先生把『國家的政治大權，分開成兩個：一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權；一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務，這個治權，便是政府權。』

中山先生的第二步辦法是把政權與治權再行分析開來，把歐洲式的三權制

擴充到五權，人民的選舉權擴充到四權。他說：『在人民一方面的大權是要有四個權：這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那纔算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，纔可以彼此平衡。』

第十一章 憲法及其產生的方法

第一節 什麽是憲法

一個國家的根本法律，是叫做憲法，其作用是規定政府的組織與職權，各級政府或一級政府中各機關的分權方法，人民與政府的關係等類的政治根本問題。

現今歐美各國的憲法也許是一種成文的或確定的文件，是在某時代由某人或人民團體或人民代表機關制定的；也許是由歷史上各時期的風俗，習慣法的原則，立法機關的法規，行政機關的命令，或法庭的判決積聚而成的。換句話說，憲法有成文的與不成文的區別。成文憲法就是正式制定的憲法，大部份的條文多由制憲者協定以後，規定在成文的文件之內。這是一種人爲的，不是自然生長的憲法；並且還有一種最高的效力，與別種普通法律的性質完全不同，成立的與修改的手續也與普通法律不同。不成文憲法是出源於各時代的風俗與習慣，法庭的判斷等類，是照社會的情形自然發生出來的，並不是人民在一定的時期制定的。這種憲法的起

源很不能確定，修改的手續也是很方便的，隨時可以因風俗習慣而改變而更改，又隨時可以用普通的立法手續來改訂。英國憲法是不成文憲法最好的例，美國是成文憲法最好的例。

可是成文與不成文憲法的區別祇是一種表面上的區別。成文憲法不必完全是成文的，不成文憲法也不必完全是不成文的。成文與不成文的區別，祇有程度的不同，沒有性質上的差異。凡成文憲法經過了長久的時期，自然而然會有種種不成文的份子，如法庭的判斷，與風俗習慣等類加入其中。美國的成文憲法雖在形式上沒有多大更改，但在事實上早已大改而特改，早已和當初制憲時候的精神大不相同了。

至於那種不成文憲法，也往往有許多成文的規定。凡風俗或習慣固定以後，往往就得記錄下來，規定在法律條文之內，這是古今立法相同的趨勢。大多數的法律或是風俗與習慣的結晶，或是根據於當時社會上的需要而發生的。風俗與習慣是很不確定的，差不多各人有各人的解釋，難免不因之而發生種種誤會，種種衝突；所

以必需要記錄下來，纔能有確定的性質，人民方面纔不致於因見解不同而發生爭執。各時期的社會需要也得由法律正式規定正式承認，正式規定出來，方能免去人民與政府間的一切衝突，方能維持國家的治安。不成文的英國憲法之中，早已有成文的部份，最重要的如一二一五年的大憲章，一六二八年的民權請願書，一六八九年的民權條例，此外還有國會所制定的行政機關的組織法，文官考試法，選舉法及其他種種重要的法律。

現今世界各國憲法，除了英國之外，大都均是成文的。這是因為成文憲法總有一種確實的根據，非若不成文憲法，各人有各人的解說，各種的衝突就易於發生。所以無論那一國在改革政治的時候，總是首先注意到憲法一方面：制定一種成文憲法鞏固新政府的根基。在確定的憲法範圍以內，人民一方面可以自由行動，不受政府的干涉，又一方能依照法定的手續，直接監督政府的行動。種種政治方面的衝突可以依照法定手續和平解決，不必再行採用革命方式，推翻舊政府，另行設立新政府。所以在憲政之下，選舉票就有能力代替槍彈，解決一切的政爭。

可是憲法也不是一種包醫百病的萬應靈藥。並不是憲法制定後，一個國家的一切困難問題就可立卽解決，人民的痛苦就可立卽銷滅。假使有人存了憲法萬能的觀念，那就是大錯而特錯了。在制憲之前，制憲者必須仔細研究那憲法的內容應當怎樣，其目的總要使之能應付社會上的與經濟上的需要，總要使之能適合於歷史習慣與其餘的一切的狀況。他們還得要研究人民的政治能力究竟是怎樣一種程度，究竟能够使用什麼樣一種憲法。他們萬不能專去注重理論一方面，把事實一方面的情形丟棄不顧，制出一種理想中的憲法。他們應當根據於一國歷史上的與社會上的種種情形，再從別國現行制度方面選擇那種較爲適用並且已經試驗有成績的制度，參雜其間，制定一種能够適用於他們國家現今狀況的憲法。制憲的目的在於適用，並不在於理想上的完備。想理中極完備的憲法往往在事實上未必能適用。

此外，還有一個根本的要件，這就是人民對於憲法的態度。人民必須有信仰法律的心理，尊重法律的態度，良好的成文憲法方能發生良好的結果。假使人民存了

輕視法律的態度，對於法庭的解釋，法庭的判斷，不知遵守，時時刻刻祇知顧全自己目前的私利，而不計社會全體的幸福，那末，無論怎樣完備的憲法祇是等於廢紙，毫不能發生什麼效果。

第二節　憲法的產生

從歷史上着想，現今各國憲法產生的方法可以概括的分爲四種：（一）由君主制定的，（二）由人民協議制定的，（三）由於逐漸發展而成立的，（四）由於革命而成立的。第一種憲法是欽定的憲法。君主也許爲順從民意起見，也許爲保全他自己的地位起見，願意將他自己的權力，與政府各機關的組織及職權詳細規定出來，將政府的性質從人治的變爲法治的。現今日本的憲法與歐戰以前的普魯士憲法均是欽定憲法的例。

第二種憲法叫做協定的憲法，就是人民組織新國家時候，或組織新國家以後，商議制定的憲法。歐戰完結後，歐洲大陸上發現了許多新國家如波蘭、芬蘭、捷克等，他們的新憲法均是完全由協議而成立的。

第三種憲法是由於逐漸發展而成立的。大凡一國的政體由專制的變成民治的，其憲法均是屬於這一類。在最初的時候，這類國家的政權完全在君主一人手裏，以後被統治的階級的權力大起來，國家的政權在事實上就從君主手裏轉移到人民代表手裏。人民代表的權力最初祇有事實上的，沒有法律上的根據。可是到了後來，在事實上，在法律上，全國人民均默認人民代表的實權，就是君主自己也不得不因時勢的潮流，放棄他法律上的權力，承認人民代表在事實上的權力。英國憲法就是這類憲法最好的例。在形式上，在法律上，英國政府至今還是一個君主政體，但在事實上，英國早已有一個很完備的民治政府。英國政府確是完全於不知不覺之中，經過了好幾百年的歷史，纔變成現在的情形，所以英國憲法中大部份至今還是不成文的。

第四種憲法是由革命而成立的。凡專制國家的人民，因爲不滿意於他們的政治狀況，推翻了他們的專制政府，組織了一個根據於民治主義的政府，其憲法均是屬於這一類。這類成立的政府有北美合衆國、法蘭西共和國、俄羅斯蘇維埃共和國。

現今祇有日本的憲法是欽定的；由於逐漸發展而成立的憲法也祇有英國的憲法；協定的憲法在歷史上的例本來是很少，祇有這幾年來歐洲大陸上所發現的新國家是這樣制定他們的憲法的。其餘多數的憲法大都是因革命而成立的。

革命是一種極慢性的社會現象，其發生的時候至少須經過數十百年的醞釀，革命成功後又須經過長期的擾亂局面，纔能恢復常態。所以凡經革命後而成立的憲法一定有一段困難萬狀的歷史。

法國自從一七八九年革命以後所經過的擾亂情形，是讀過歐洲歷史的人所共知的。理想中的自由、平等、博愛三大主義的目的沒有達到，一切政權卻反被一個拿破崙所把持去了。法國人民在拿破崙的軍事專制之下，絕對沒有反抗的能力，他們祇有容忍十四年拿破崙的威權。拿破崙被歐洲聯盟各國打倒後，法國還得要經過一次的復辟（一八一五年），兩次的革命（一八三〇年與一八四八年）一次的戰敗（一八七〇年被普魯士打敗）纔於一八七五年制定了那現行的憲法，恢復了民治的政府。美國革命也經過了十三年的極危險時期（從一七七六年到一

七八九年，）確定的聯邦憲法纔算成立，政治的狀況纔走上正軌。總而言之，凡發生革命以後，無論那一國非得經過幾年極擾亂的危險時代，政治纔能恢復常態，人民纔能過安穩的日子。

我國辛亥那年的革命祇是種族的革命。滿清政府推翻後，種族革命的目的總算達到，但政治改革的運動卻大大的失敗。自民國元年至十六年政治上腐敗的情形，國內擾亂的狀況，人民所受到的種種痛苦，總算達到極點。在前清時代，國內祇有一個專制皇帝，在民國的十六年期內，各省的大軍閥小軍閥，腐化惡化的官僚與政客都變爲專制皇帝了，他們雖沒有皇帝的名位，沒有皇帝的形式，但他們的權力確是無限制的，是與從前皇帝相等，處處可以壓迫人民，處處可以剝奪人民的權利。種族革命的目標是很簡單的，是確實的，普通人民很容易明白其中的意義；政治革命的標題是很複雜的，很寬泛的，普通人民很難了解這標題所含蓄的意義。一個有形的異族的專制皇帝是容易打倒的，無形的同種的專制皇帝是很不容易推翻的。從袁世凱到張作霖的十六年民國歷史中，被打倒的軍閥人數也算是不少了，可是一

個打倒後，第二個立卽就跟了起來，甚而至於打倒一個，隨卽發現二個或三個。他們的勢力一天大似一天，他們的地盤一天擴充一天，他們的軍隊也一天多似一天。十六年的民國歷史可以算是各軍閥爭地盤的歷史，是我們中國歷史上一個黑暗時期。

我們希望從此以後，一帆風順，早早由軍政變爲訓政時代，再由訓政變爲憲政時代，於最短期內制定我們國民想望了十七年的根本憲法。

第三節　革命

所謂革命就是取消一種向來存在的制度，另行設立一種新的制度。普通人民總以爲革命是忽然而來的，不能預料的，進行很速的。這是錯誤的見解。革命卻是一種最慢性的社會運動。人類歷史上所有重要的革命都是醞釀了百數十年，纔發生的。在歐洲歷史上，英國革命，美國獨立，法國革命，以及最近的俄國革命都不是偶然暴發的事情，追溯每一次革命的原因，至少有一百來年的歷史。我們辛亥革命的原因可以算有最長期的歷史。自從滿清入關以後，他們用了種種的殘忍方法威迫我

們服從，如揚州十日，嘉定三屠等，我們對於滿淸朝庭，那有一天是心悅誠服過，驅逐他們出去的觀念時時在多數人民的心目中。可是在這樣情形之下，也得要醞釀二百來年，纔有太平天國洪秀全等出來推翻淸朝一部份的勢力，洪楊失敗以後，還得要過六十來年纔能達到光復的目的。假使我們要把辛亥革命的原因源源本本寫出來，我們差不多就要寫二百多年的淸朝歷史。

在革命的醞釀時期內，社會上自然有種種特別情形，可以使我們看革命朕兆。最早發現的一種朕兆就是人民間有一種不安穩的普通狀況，種種不滿意的態度於不知不覺之中表露於他們的語言與行動。這是因爲人民天性方面幾種最重要的慾望被社會環境的勢力壓迫下去，沒有方法可以得到一種最低限度滿足的希望。同時社會上一切舊制度又不能應付現象，使人民間種種被遏止的慾望另尋出路。政府又柔弱無能，既不能改革一切狀況，使人民的慾望能有滿足的希望，又沒有膽量用一種高壓手段，把人民壓到，失其抵抗能力。在現今的國家，那一國沒有一部份人民的慾望不能有滿足的希望，祇因一切制度能應付現象，政府有强有力的勢

力，所以不致於發生擾亂情形。並且歷史上還有大羣人民的慾望遏止到極點，其結果也並沒有發生革命，祇有一部份人民死亡，或降到奴隸的地位。這就是因爲有强有力的政治權力存在。凡戰敗國家的情形也是這樣的，如一九一四年至一九一八年德國所佔據的比利時與法國的一部份，一九二三年法國與比利時所佔據的羅爾區域，一九二一年布爾塞維克黨專政時代的俄國，各該處人民的慾望無論怎樣遏止，佔據者卻有餘力維持秩序，阻止一切革命行爲的發生。

但在革命發生以前的國家，政府是完全失去能力，那般當權的特殊階級又是腐敗得不堪；他們甚而至於連政府的例行事務都辦不了，不要說抵抗社會上革命行爲的趨勢。凡革命以前的政府都像犯了血虧的病症，麻木不仁，失去其行動的能力。在法國革命發生時候，那般貴族早已不能像他們老祖宗那樣能爲國家打仗，能爲國家執行一切職務，但他們卻還保留從前的種種特權。路易第十六是一個好好先生，但他是沒有決斷力的，意志不定的。他的政府也許是很廉潔的，但決不是能够對付危急局面的政府。還有他的王后與重要的官吏都是很文雅的人，並且對於那

時候文人的著作也都讀過，可是都沒有決心。沒有能力，對於時局的趨勢，更莫明其妙。所以到了革命將近發生時候，他們就手足無措了。

所以革命的發生，一定要有這兩種原因同時存在，一方面是人民天性方面最重要的慾望被遏止了，又一方面是政府失去其維持社會秩序，應付社會現象的能力。

但近代物質文明的進步，與種種的新發明，人民的生產力自然而然的也能增加。財產與智識增加了，他們的觀念與信仰也都更改了。他們對於生活狀況，從前還受得了，現在卻忍受不住了；他們對於從前所崇拜的一切風俗習慣與制度，現在就看出其不公平不道德的情形了；他們對於所信仰的人生觀，現在就覺得可笑了。法國革命時候路易第十六的政府無論如何總比從前路易第九的政府要好得多，可是路易第十六是在斷頭臺上送命，路易第九是在聖人的名單之內。一七八九年活燒大地主的法國農民是歐洲大陸上最富足最有智識的農民，同時波蘭與匈牙利的農民真被壓迫到極點，真窮，真沒有智識，但他們卻想不到『革命』這兩個字。總

而言之，凡沒有飯吃的人是不會革命的，祇有有了飯吃又想吃大魚大肉的人纔會革命。社會上被壓迫階級的財產，智識與勢力的增加是最靠得住的革命朕兆。

社會上的階級大概可分爲壓迫與被壓迫兩種階級，中間還有一種中立的智識階級。假使智識階級與被壓迫的人民站在一條戰線上，那末，革命是一定要發生的。智識階級能在消極方面使被壓迫階級把他們的攻擊集中在幾點，提出幾個很顯明的標題，如辛亥革命是驅逐滿清政府，十六年的國民革命是打倒軍閥，打倒帝國主義。再在積極方面又提出幾個目標，使革命的人民都向這條路上跑，如法國革命時候的『自由、平等、與博愛，』國民革命的『民族、民權、與民生。』這類的目標都是理想的觀念，革命以後能否達到目的是另一個問題，可是在革命發生時候及革命時期確有極神秘的勢力，能激動人民的革命精神。比方像俄國革命領袖列寧，托落斯基等並不是普通的政治家，他們是傳佈聖馬克思學說的傳道者。共產主義是他們的新宗教。馬克思資本論是他們的聖經。因此，他們那種沒有軍事訓練的軍械不充足的赤色軍隊能戰勝英美法各國有訓練有軍械的聯軍。他們的勝利是完全

因爲精神上的原因。

革命是社會的改組，並不是社會的分裂。革命時期並不是無政府時期，卻是極專制的時期。克勞威爾與列寧並不是無政府主義者，卻是極端的專制者。在革命時期，政府的勢力非但沒有減少，反而增加得多了。法律的數量也增加了，並且這類法律以極嚴格的方法執行。革命當然不是依『法』的，但革命卻是一種『太上法律，』能制定一切法律，也能毀滅一切法律。現今世界上所有政府及其法律都是根據於革命而來的。

凡革命的朕兆，及革命發生後初期的狀況，大都是各處相同的。但過了初期以後的發展，各國革命就有各種不相同的情形。這是因爲革命份子的人物不能有一致的觀念，他們也分成和平、守舊、與激烈三派。大概在革命初期，和平派總是佔勝利的；但以後他們也許能維持其地位，也許被守舊派打倒，也許被激烈派打倒。歐戰後德國、與國捷克的革命是屬於第一種，就是和平派始終能保持其地位。一八四八年的匈牙利與普魯士的革命，是和平派被守舊派打倒的革命。一九一七年的俄國革

命是和平派被急烈派打倒的革命。守舊派得勢就要恢復革命以前的狀況，革命的大犧牲是白犧牲的。急烈派得勢就要把社會根本翻身，將來的結果是好是壞又是一個問題，可是普通一般人目前都免不了社會翻身的大犧牲。

孫中山先生規定革命建設程序爲軍政訓政與憲政三個時期，確是防止守舊與急烈兩派得勢的一種方法。依照他的建國大綱的程序，我們或者能於最短期限內進入憲政時期，制定將來的憲法，可是現在的訓政時期確是一個最危險時代。這是從前各國革命都有這樣的危險時代。因爲在軍政時期，人民都有相當的熱忱，極大的犧牲都受得了，極苦的工作都願意做，他們總一心一意希望軍事平定了，就能達到理想的目的，過他們理想的生活。可是軍事平定以後，未解決的問題還是非常之多，一切情形決不是他們在軍事時期所想望的。人民有極高的熱度幫助革命政府的軍事政策，人民卻很難有熱忱幫助新政府的一切建設計畫。到了軍事平定以後，一切有形的危險都掃除了，人民的團結力也就消滅，當權的革命份子又自分黨派，發生爭權奪利的怪現象。在革命時候誠實可靠的人物現在也不免爲利慾所引

誘，做出種種自私自利的行動。他們甚而至於還覺得他們是有功的人，所以應當享受種種特別權利。他們的親戚朋友都把持了各處的優差美缺，這都是各國革命史上常見的現狀。

舊政客官僚的影子是打倒了，但他們的正身卻都混入新政府去，爲新政府服務了。此外還有一般投機份子也都加入新政府的官吏之內了。所謂投機份子就是那般沒有政治信仰的，祇想在政治中混名混利的人物。在當初革命的趨勢尚未確定時，他們是不加可否，立於旁觀的地位；到了革命的勝利有十二分把握時候，他們對於革命的主義，比之革命黨人物還要熱忱。他們加入了革命黨，他們說出來話都是革命黨的口氣。他們出席於各種會議，用盡方法抬高他們在黨內的地位。他們是有能耐的，又是自私自利的人，所以很容易在新政府內佔據最高的地位，使新政府聲名掃地。

政府是與人民一樣的，太得意了就要改變其本來面目的。失敗時候的理想觀念到了得勝時候就要充滿了自私自利的心理。在英國淸教徒革命時期，國會議員

戰勝後的行爲與革命初期比較起來，眞是道德墮落最可慘的一段歷史。從前最誠實的最廉潔的人現在把他們的親戚朋友都拉入政府，佔據重要地位，至於這般親戚朋友究竟有沒有執行重要職務的能力與資格，他們全不計及。他們又一心一意做出種種的弊端，一心一意爲他們的私利着想。後來克勞威爾把他們驅逐出國會，他們的口袋已經裝滿了財產。法國革命時候也有同樣的情形，所以拿破崙的政變容易做到。

以上所說祇是各國革命後所發現的通病，很値得我們注意的。

第四節　中華民國成文憲法運動史

我國成文憲法運動的動機，可以說在是清朝末葉。一千九百年拳匪變亂發生，清政府賠償各國聯軍兵費四萬萬五千萬兩，並夷毀京畿門戶的大沽口砲臺。人民受此大辱以後，就漸漸醒悟起來，極力提倡政治的改革。當時適袁世凱坐鎭北洋，參與朝政，極力提倡改革。就是反對新政的西太后亦爲時勢所迫，無可如何。於是在一九〇五年（光緒三十一年）七月，清政府派載澤、戴鴻慈、徐世昌、紹英、端方五大臣

出洋考察日本、英、美、法、德、奧、意、俄、比九國政治。五大臣將出發的時候，革命黨在北京車站投炸彈，載澤紹英二人受傷，出洋考察政治的事，就一時中止。以後又因端方的上奏，清政府乃改派李盛鐸尙其亨二人，五大臣纔出發。

五大臣到了日本以後，即上書清政府，極力稱揚日本的立憲政體，以爲日本所行的立憲政體，是根據於歐洲的憲法，經過詳細的研究和幾次的修改，然後有這樣的完備。同時又有清政府駐在外國的各公使，聯名上奏。謂立憲是君主和人民共利的事，並且又論到地方自治的必要，集會言論出版的不可不自由，最後又述海外各國的大勢，和清國危險的理由。這是一九〇六年四月的事，到了七八月的時候，五大臣先後歸國。端方以爲宜仿效日本維新的例，先宣佈六條誓文。載澤以爲欲防革命的危機，除立憲之外沒有別的方法。因五大臣的報告，清政府就於一九〇六年九月發表預備立憲的上諭。這上諭如下：

我朝開國以來，列聖相承，謨烈昭垂，因時損益，無不爲憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢。而我國之政令，積久相仍，日處阽危，憂患迫切，非廣求

智識，更訂法制，則上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶治平之望。是以前派大臣，分赴各國，考查政治。現載澤等回國陳奏，皆謂國勢之不振，實因上下相矇，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衞國。而各國之所以富強者，實因其遵憲法，取決公論。軍民一體，呼吸相通，博採衆長，明定權限。是以籌備財用，經畫政務，無不公之黎庶。又兼各國相師，變通盡利，政通民和，所以有由來也。時至今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲法，大權統之朝廷，庶政公之輿論，以立國家萬年有道之基耳。但目前規制未備，民智未開，若操切從事，徒飾空文，何以對國民而昭大信。故廓清積弊，明定責成，必自官制入手，亟應先將官制分別議定，次第更張。並將各項法律，詳慎釐訂。而又廣興教育，清理財政，整頓武備，普設巡警。紳民明晰國政，以預備立憲之基礎。內外臣工，切實振興，以力求立憲之成效。待數年之後，規模粗具，查看情形，參用各國之成法，妥議立憲實行之期限，再行宣佈天下。視進步之遲速，定期限之遠近。著各省將軍督撫，曉諭士庶人等，發憤爲學，各明忠君愛國之義，與各羣進化之理。勿以弘見害公益，勿以小忿敗大謀。尊崇秩序，保守和平，以預備立憲國民之資

格。有厚望焉。特此通諭知之。

這一條上諭雖則是空空洞洞的幾句話，不過在中國歷史上邊也不能不算一種進步。當時腐敗的政府也曉得『各國之所以富强者，實因其遵憲法，……』也曉得法律須詳愼釐訂。在人民一方面，也有許多人確信政府既經宣佈這樣的一條預備立憲上諭，自然有實行立憲的真意。

不過當時滿洲人之中，還有一部人都不願意把大權讓出來，以爲立憲祇不過是漢人推翻滿人的方法，極力想從中破壞。所以第一次中央官制改革案，竟爲鐵良等所破壞，變成一種有名無實的更張。以後雖則又派達壽、于式枚、汪大燮三人到日英德三國考察憲政，設立資政院，爲中央議會的基礎，設立諮議局，爲地方議會的基礎。不過這種種籌備總不能滿人民的希望。西太后的胸中總以爲立憲祇不過是漢人的政治，祇不過是滿洲朝廷滅亡的方法。又加以當時改革的結果，產生出所謂滿族內閣，所謂皇族內閣，人民看破這種虛僞情形，那能滿意，所以要求立憲的聲浪一天高似一天。以後達壽自日本歸來，極力設法，極力疏通滿洲人中的重要份子，清政

府纔於一九〇八年八月二十七日宣佈九年預備立憲的上諭。憲法大綱，也同時宣佈。其條文如下：

憲法之大綱（細目由憲法起草之際定之）

謹按君主立憲政體，君主有統治國家之大權。凡立法行政司法，皆歸總攬。而議院協贊立法，政府輔弼行政，法院遵守司法。上自朝廷，下至臣庶，均守欽定之憲法，以期遵奉於永遠，不許踰越。

君上之大權

一大淸皇帝，統治大淸帝國，萬世一系，永永遵戴。

一君上神聖尊嚴，不可侵犯。

一欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院之議決，而未奉詔令，未曾批准頒布者，不得施行。）

一議院召集開閉延期及解散之權。（解散之時，卽由國民再選擧新議員。被解散之舊議員，與一般之臣民無異，若有抗違之時，量其情狀，以相當之法

律處罰。）

一設官制祿及黜陟百官之權。（用人之權，君上握之，大臣輔弼之，議院不得干與。）

一統率陸軍及編定軍制之權。（君上調遣全國之軍隊，制定常備兵備，得以全權執行之，凡一切軍事，皆非議院所得干預。）

一宣戰媾和，訂立條約，派遣使臣及認受使臣之權。（國交之事，君上親裁之，不俟議院之議決。）

一宣告戒嚴之權。（緊急之時，得以詔令限制臣民之自由。）

一爵賞及恩赦之權。（恩典自君上出之，非臣下所得擅專。）

一總攬司法權，委任審判衙門，遵欽定法律行之，不得以詔令隨時更改。（司法權君上操之，審判官由君上之委任，代行司法。不得以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以欽定法律爲準則，以免紛歧也。）

一發命令及使發命令之權。（但既定之法律，非經議院之協贊及欽定，則不

得以命令改廢之，法律爲實行君上司法權之用，命令爲君上實行政權之用，兩權分立，故不以命令改廢法律。）

一議院閉會中，有緊急事件時，得發代法律之詔令，並得以詔令措置必要之財用。但於次年度之會期，須經議院之協議。

一皇室經費君上判定常額，由國庫提支，議院不得置議。

一皇室之大典，督率皇族及特命大臣議定之，議院不得干涉。

臣民之權利義務：

一臣民中合法律命令所定之資格者，得爲文武官吏及議員。

一臣民非據法律，不得逮捕監禁處罰。

一臣民得請司法官，審判其呈訴案件。

一臣民專對於法律所定之審判衙門爲限，而受審判。

一臣民之財產及居住，無故不得侵擾。

一臣民據法律之所定，有納稅兵役之義務。

一臣民現納之賦稅，不以新定之法律變更時，悉照從前之數納付。

一臣民有遵守國家法律之義務。

這是清政府所擬定的憲法大綱。一切應備的事業，擬逐年設備，俟辦理完竣，然後實行這憲法大綱。照當時的計畫，籌備時期定為九年，就是由此年算起，至九年之後，纔設議院，纔實行立憲。不過在人民一方面看起來，九年的期限未免太長。那時人民的代表都接踵到北京請願，要求縮短年限，甚至有斷指割臂，誓期成功。清政府仍拿幾句官樣文章，如『國家至重，憲法至繁，緩急先後之間，為治亂安危所繫。壯往則有悔，慮始則獲全。』等話來敷衍。不過也曉得當時民意堅定，深恐激成變端，所以纔於一九一〇年（民國前一年）十一月縮改九年預備立憲為四年。

到了武昌起義的時候，清政府纔手足無所措。於是下罪己詔，弛黨禁，諭將憲法交資政院協贊，罷親貴奕劻等，授袁世凱為內閣總理大臣，並諭令將督師應辦各事，略為布置，即來京組織完全內閣。不過在罪己詔內還稱『鞏我萬世一系皇基，憲法問題，令溥倫等迅擬條文，敬遵欽定憲法大綱。』并有『交資政院審議，候朕欽定』

的明文。這就可以見得當時的清政府還想保持其君主固有的權利，不過到了灤州兵變的時候，清政府實在不得不極力讓步，順從人民的要求，宣布十九信條，但是已經太晚了。

這十九信條如下：

第一條　大清帝國之皇帝，萬世不易。

第二條　皇帝神聖不可侵犯。

第三條　皇帝之權，以憲法規定者爲限。

第四條　皇帝承繼之順序，於憲法規定之。

第五條　憲法由資政院起草議決，皇帝頒布之。

第六條　憲法改正提案之權，屬於國會。

第七條　上院議員由國民於法定特別資格中公選之。

第八條　總理大臣，由國會公選，皇帝任命之，其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命之。皇族不得爲總理大臣，其他國務大臣，並各省行政長官。

第九條　總理大臣，受國會之彈劾時，非解散國會，卽內閣總理辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散。
第十條　皇帝直接統率陸海軍，但對內使用時，須依國會議決之特別條件。
第十一條　不得以命令代法律，除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者爲限。
第十二條　國際條約，非經國會之議決，不得締結，但宣戰媾和不在國會開會期內，由國會追認之。
第十三條　官制官規，以法律定之。
第十四條　本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算。又預算案內規定之歲出預算案所無者，不得行非常財政之處分。
第十五條　皇室經費之制定，及增減，依國會之決議。
第十六條　皇室大典，不得與憲法相抵觸。
第十七條　國務裁判機關，由兩院組織之。

第十八條　國會之議決事項，皇帝頒布之。

第十九條　第八第九第十第十一第十三第十四第十五第十八各條國會未開以前，資政院適用。

我們如果把這十九信條和前二年所宣佈的憲法大綱一比較，就覺大不相同了。照這十九信條，清廷所遺留者，不過是一個『皇帝』的虛名，實權全歸國會。如果清廷能夠稍明大勢，早幾年把大權讓出來，宣佈這樣的信條，人民也許還能承認。因為前數年的時候，確實有多數人民深恐因革命而召外禍，極力主張虛君立憲，速開國會，為和平的改革。不過到了武昌起義以後，民軍已經打起共和的旗幟，宣佈獨立者已經有了好幾省，大勢已成，人民豈能再擁戴愛新覺羅氏萬世不易的皇統呢？無怪這十九信條被各省人民拒絕。

那時候各省宣佈獨立，和清廷脫離關係後，還沒有聯合進行的機關，於事實上非常不方便。所以江蘇都督程德全和浙江都督湯壽潛就聯電上海都督，提議各省公舉代表，會於上海，討論組織聯合的機關，其電文如下：

自武漢起義，各省響應，共和政治，已爲全國輿論所公認，然事必有所取則，功乃易於觀成，美利堅合衆國之制，當爲吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之幟，內伏渙散之機。其所以苦戰八年，收最後之成功者，賴十三州會議總機關，有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州議會爲宗旨。至第三次會議，始能確定國會長久治安，是亦歷史上必經之階級。吾國上海一埠，爲中外耳目所寄，又爲交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，於上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法，以期保疆土之統一，復人道之和平。務請各省舉派代表，迅卽莅滬集議。

其集議方法，及提議大綱並列於下：

一，各省舊諮議局各舉代表一人。

一，各省現時都督府各派代表一人。

一，以江蘇教育總會爲招待所。

一，兩省以上代表到會，卽行開議，繼到者隨到隨與議。

又提議大綱三條：
一，公認外交代表。
一，對於軍事進行之聯絡方法。
一，對於清皇室之處置。
通電發出後，各省代表聚集上海，定名爲各省都督府代表聯合會。同時湖北黎都督也有通電，請各省派代表赴武昌，組織臨時政府。各省的二十三代表於十一月三十日會於武昌。不過當時漢陽失守，武昌全城，陷於龜山砲線之下，所以各代表皆赴漢口，假英租界順昌洋行爲各省代表會會所，公推譚人鳳做議長，並公舉雷奮、馬君武、王正廷，做臨時政府組織大綱起草員。開會後三日二十一條『武昌臨時政府組識大綱』成立。這二十一條是臨時草成的，當然有許多不滿意的地方。所以臨時政府成立的時候，就發生修改臨時政府組織大綱問題。民國元年三月十一號就修改臨時政府組織大綱，定名爲臨時約法，共五十三條。照這元年約法，臨時大總統，須於十個月內召集國會，中華民國之憲法，由國會制定之。

民國二年參衆兩院各舉定憲法起草委員三十人，在北平天壇起草憲法，過了四個月的時候，一百三十條的天壇憲法草案成立。該草案於十一月三號交兩院所合組的憲法會議，當時袁世凱也派八個委員列席憲法會議，不過在三讀的時候，八委員被拒不許發言。袁世凱就於十月二十五號通電反對憲法草案，並於十一月四號下令解散國會。天壇憲法草案也就因之而消滅。

袁世凱解散國會後，於民國三年五月一日組織一個參政院，由這參政院宣佈六十八條『中華民國約法。』袁世凱於民國五年死後，臨時約法又復活，恢復從前的國會，討論憲法，不過憲法尚未成立，天津督軍會議，强迫黎元洪解散國會。從此以後，張勳復辟，南北分離，直到十七年國民革命軍統一南北，中華民國纔從軍政時期進到訓政時期，至於永久的根本憲法，我們還得要等從訓政進到憲政時期，纔能實現。

第十二章　政府的分類(上)

第一節　政體的種類

依照政治學的原則，政府與國家是完全分開的，政府祇是國家做事的工具。但是國家與政府雖然完全分開，可是國家實質常常由政府性質表現出來。從國家的變遷進化上看來，從國家活動的實際勢力上看來，政府的組織變更，常常使國家的實質也變更。例如在君主國體之下，本可以行貴族政體，或民治政體；但是如果貴族政府或民治政府成立之後，這君主國體形式上雖然沒有變更，可是實質上已經大大的改變了。比方我們舉英美兩國爲例：在形式上着想，英國固然是君主國體，美國固然是民治國體；但從實質上着想，英美兩國可以通同叫做民治國體。這就是國家的實質常常由政府性質表現出來的明證。近來政治的趨勢，並不注重於國體方面的變更，卻注重於政體上的變更，所以有許多國家形式雖然和從前一樣，一點沒有變動，可是政府的組織卻和從前大有差別。所以從政體變更上來達到民治政體的

目的，是政治改革最經濟的最有功效的方法。

我們又可以以最高權所在的人數多寡來做政府分類的標準。如果最高權在一個人，無論他的臣下官吏怎樣多，都可叫做君主政體；如果最高權在一階級人民的手中，便可叫做貴族政體；如果凡是公民都可以參與政事，便可以叫做民治政體。這是最顯明最簡單的政府分類的根據。

這個分類的原理雖然沒有什麼差錯，可是太普通得很。美國柏哲士(Burgess)有個特創的政府分類的標準，在他自己看來可以免掉一切弊病。他的區別標準計有四種：

（一）以國家與政府相同不相同做標準，分為『直接政府』（immediate government）及『代表政府』（representative government）兩種。直接政府是國家與政府完全不分的，由國家直接行使政府的職權，無論國家是君主的貴族的或民治的，這種政府的權力都是毫無限制的。因為祇有國家可以限制政府的權力，如果國家就是政府，那麼政府的權力在公法上便一點不受限制了。代表政府是國家

把政府的職務委託於一個機關或幾個機關。代表政府又可分爲兩種：(甲)無限的代表政府，就是國家把所有的權力完全交給政府，不使人民保留自主的權力；(乙)有限的代表政府，就是國家祇把一部分權力交給政府，不是把主權完全交給政府，人民有防止政府侵犯自由的保障，——這就是現代所說的立憲政府。

(二)以政權的分合做標準，分爲『分權政府』和『集權政府』兩種。分權集權本有兩種說法：(甲)指中央政府與地方政府的關係說，(乙)指中央政府中各機關間的關係說。

(甲)從中央政府與地方政府的關係上看來，可分爲(A)中央集權的政府，就是國家把所有的權力完全交給中央政府，地方政府在憲法上沒有自治權，換句話說，就是不承認有獨立的地方政府存在；(B)地方分權的政府，或叫做雙重政府，就是國家把權力分配於中央及地方兩種獨立的機關，中央政府也不能消滅或限制地方政府的權力，地方政府也不能消滅或限制中央政府的權力。雙重政府可以再分爲聯邦政府及邦聯政府兩種。

（乙）從中央政府中各機關間的關係上看來，可分為（A）統一的政府 (consolidated government)；（B）對峙的政府 (coördinated government)。統一的政府是國家把所有的政權通同委託一個團體；假使是一個自然人，便是君主政體，如果包括一羣自然人，便是貴族的或民治的政體。對峙的政府是國家把政權分配於幾個同等的機關，各個機關都是憲法所設立的，彼此都站在平等獨立的地位之上，彼此都不能侵犯他方面的權限。

（三）以執政者任期做標準，又可分為『世襲的政府』和『選舉的政府』兩種。在世襲的政府，政權永遠在有血統關係的人手中。在實例上或以最長的男女繼承，或以最長的男子繼承，或以長房的男女承繼，或以長房的男子承繼，選舉的政府又包括直接選舉、間接選舉、普通選舉、分區選舉四個方法在內。

（四）以行政部與立法部的關係做標準，分政府為『總統制』和『議會制』或內閣制兩種。總統制是國家使行政部獨立於立法部之外，行政元首的任期和特權都不受立法部的干涉。換句話說：就是行政事務由行政元首管理，立法事務由議

會管。行政元首有一定的任期，除非犯了極大的罪惡，立法部絕沒有法子可以免他的職。所有各行政部的總長都由行政元首任命，不要得國會的同意。行政部的各總長不能出席於議會，同時也不能向議會提出法律案。議會制卻和總統制相反。議會制就是內閣制，內閣的閣員就是議會裏邊多數黨的議員兼任的，他們對於議會負責，議會不信任他們，他們就要負連帶的責任，一齊辭職。這是柏哲士自命為特創的政體分類的新名目。此外所有的學者的政府分類，大概都可以包括在柏哲士這個分類之中。

第二節　民治政體

我們如果同孟德斯鳩一樣，按照政府的人數與精神來區分政體的種類，那麼，至多也不過有三種政體——共和政體，君主政體，貴族政體。但從現在各國政府的精神上看來，共和政體（或民治政體）與君主政體的區別，實在有限得很。我們如果拿英國做君主政體的代表，拿美國做民治政體的代表，那麼，除了一個元首由於世襲，一個元首由於選舉之外，似乎再沒有多大的區別。換句話說：就是現在英美的

政府祇有形式上的差別，幾幾乎沒有精神上的差別。所以我們敢斷定不包含民治政體精神之純粹的君主政體，在二十世紀中是絕對不能生存的。從政府的精神上觀察，君主政體不過是歷史上賸下來的一個舊名稱罷了。不但民治政體與君主政體的區別是這樣，就是民治政體與貴族政體的區別也是這樣。我們回頭看看這一百年中各國所行的民治政體，那一國不是貴族式的民治政體，純粹的民治政體，我們可以說直到現在還沒有實現過。所以現在的民治政體與貴族政體的相差也很有限。這就是我們所以祇討論民治政體，不再特別討論君主政體與貴族政體的原因。

民治政體本是 democracy 的譯語，democracy 這個字涵義很廣，內容包括許多分子許多原素在內。杜威(John Dewey)把其分子原素分出如左：

(一)政治的民治主義　就是用憲法保障民權，用代議制表現民意之類。

(二)民權的民治主義　就是注重人民的權利，如言論自由、出版自由、信仰自由、居住自由之類。

（三）社會的民治主義　就是平等主義，如打破不平等的階級、打破不平等的思想、求人格上的平等之類。

（四）經濟的民治主義　就是打破不平等的經濟生活，剷除貧富階級之類；也就是孫中山先生的民生主義。杜威這個民治主義的分類，很可以賅括歷史上民治主義的變遷。民治主義在近代發達的路途上，表現出來三種最大的傾向：就是（一）打破專制制度，（二）要求擴張選舉權，（三）要求經濟上的自由平等。從古代一直到十九世紀，是民治主義傾向打破專制制度運動的時代；從十九世紀初期到十九世紀下半期，是民治主義傾向普通選舉運動的時代；從十九世紀下半期到現在，是民治主義傾向經濟上自由平等運動的時代。

民治主義的理想在兩千多年前的希臘已經是盡量發揮過了。希臘大哲學家如亞里士多德所有的政治思想差不多都是建築在民治主義之上的。他的民治主義也可以說是傾向打破專制主義的。他說：『人類有欲望，有感情，如果得到最高的政權，雖是善人也要為他所左右』（政治篇第三篇第十六章）。他的民治主義的

根本觀念：就是『兩個好人總比一個好人勝些。』『多數人的意見總較少數人勝些。』譬如評論音樂的好壞，不單靠樂師自己，要靠旁聽的多數人民；所以判斷政治的好壞，也不能單靠當權的一部分人，必定要靠旁觀的一般人民。他所以這樣主張，就是想免掉寡頭政體以一人有限的智識去專斷行事的弊病。

羅馬的政治組織本是君主政體、貴族政體、民治政體三種原素融合起來的。羅馬的民治政體的精神，不在要求平等，不在要求自由，也不在要求參政。平民的唯一的要求，祇在選舉支配政務的官吏；不要自己有權可以做官，祇要自己有權可以使官吏負責，阻止官吏濫用權力來侵害自己。所以羅馬民治主義的精神，也專在牽制當權的人濫用威權，專注重在打破當權的人壓迫利專斷。

到了法國革命的時候，民治主義的思想更大大的發達。可是這時所謂民治主義，第一個重要之點，就是主張『主權在民。』因為在法國革命之前，教會與國家都極端的崇尙專制主義，思想家想打破教會和國家的專制，所以都著眼在主權的觀念上。路易十五宣言道：『主權者的權力祇在我一身。』他以為他是上帝的代表，上

帝已經把法國的主權交付給他，無論對於何人都不負責。盧梭一派的民治主義，最鮮明的旗幟就是主權在民。想拿從民意而來的主權論，打破自上帝或君主而下的主權論。所以盧梭的直接民治政體的精神，就是主權在民；他所說的主權，就是國民總意（general will）。換句話說就是想用由國民總意造成的民權，來推翻由上帝意旨而來的君權。

從盧梭和英國當時的思想中，醞釀出法國一七八九年八月的人權宣言。人權宣言書中有幾個重要的要求：（一）人類平等——人類生而自由平等。（二）人民主權——一切主權都在人民。（三）法律平等——法律是國民總意的表現，在法律之下一切平等。（四）身體自由——非依法律，不得逮捕或拘留人身。自此而後，民治主義的精神便寄託在立憲政治之上。換句話說：就是想用憲法來保障人類平等、人民主權、法律平等、身體自由等重大的原則，但是如盧梭一派所主張的直接民治政治在大國家中還沒有實現，所以這時所說的民治政體大概多是間接的或代表式的民治政體。威爾遜說：『古代民治政體與近代民治政體形式大不相同。古

代民治政體是直接的，近代民治政體是間接的，換句話說，是代表的。在雅典，所有市民都有出席於人民會議的權利，議會中的委員可以組成審判廳。近代的選民可以選舉出席於人民議會的代表，他自己卻不能出席於議會」（見國家論）。大概這時民治主義的根本觀念：就是政府的基礎祇建築在人民代表的同意之上，卻不能人人親自去同意；祇要使人人都有參與政治的機會，不必要人人都到政府裏邊去做事。

因爲這時民治政體是代表式的民治政體，所以大家對於產生代表的方法便非常的注意。產生代表的方法是什麼呢？簡單說起來，就是選舉問題。這時民治政治既已以人民同意與使個個人都有參政的機會爲目的，要想達到這個目的，自然祇有靠選舉權的擴張了。

但是民治主義的真正意義，在使個個人都有平等的獨立的機會，去自由發展他個人的本能，可是代表式的民治政體絕對達不到這種理想。所以十九世紀的民治政體祇是政黨政治，絕不是個個人平等的民治政體；祇是中產階級的貴族政治，

絕不是全體人民的平民政治。

因此，民治主義的運動到現在又變個方向；不似從前專門注重政治上的平等，卻注重經濟上的平等，不似從前專門以財產做參政的資格，卻想以勞動來做參政的條件。在芬蘭、瑞典、瑞士、美國的西部，和奧斯特利亞等處，我們可以看出新民治主義的奮鬬方向。這些地方的政府，把一切政權由人民直接行使。他們在這些試驗場中試行各種理想的政策，由每個成年的男子，有許多部分並由每個成年的女子，組成選民團，由選民決定根本法的原則，並且做出改革的重大計畫，他們精心用意的製成法律，想限制資本的獨占的傾向，並為被壓制的階級提高生活的程度。因為想達到這些目的，所以這許多國家決意把土地礦山自來水和交通機關，一齊收歸政府所有；又投資於各種營業，甚至於借低利的金錢給人民，并自做中介人為人民處理出產品。由此看來，現在的民治主義不但想使人人有得到政治上平等的機會，並且想使人人有得到經濟上平等的機會。所以現在的民治主義的國家，就是使人人得享受自己勞動結果全部的共產主義的國家。

最近俄國勞動界發現出來一種新政體，叫做『工人政體』(ergatocracy)。這種工人政體是工人的政治，是爲工人建設的政治，是被工人建設的政治。他們所以創造這個字，就是因爲民治政體已經被資本階級利用壞了，不願意再用民治政體的舊名稱，所以特別創造 ergatocracy 這個字來表明工人政治。這種政治大原則：就是『不做工者不吃飯。』以勞動爲執政的條件，打破從前以財產教育爲參政資格的弊病。究竟工人政治的基礎，也建設在經濟平等的地盤之上，仍然是由民治主義的精神中變化出來的。故工人政治也不過是民治政體最近的一種新趨勢。

以上是民治主義運動的趨勢。把由這些運動的結果表現出來的功效總計起來：(一)民治主義把專制政府打破，把治者和被治者的階級打破，得到人人獨立自治的精神。(二)因爲人人獨立自治的結果，發揚起來人人的政治天才，引起人人的政治興趣，國家建設在全體人民的基礎之上，纔不致隨當權者的成敗爲轉移。(三)民治主義近來又打破經濟上的不平等，使人人都可以免掉經濟的壓迫，能夠獨立去發展個人自由的精神。

第三節　總統制與內閣制

照總統制，行政元首的任期和特權，立法部完全不能干涉，並有很充足的權力可以阻止立法部侵犯行政部的權限。總統制也有好幾種：（一）行政元首祇有政治上的獨立，元首與閣員的政策和行政行爲對於議會不負責任。（二）行政元首對於議會完全獨立，無論犯了輕罪重罪，議會都不能彈劾他，（三）除非犯了叛罪要受議會彈劾之外，其餘的權力一概獨立。由此可見總統制對於議會的獨立的程度也有完全與不完全的區別。

美國的學者，因爲自幼受了總統制的空氣所薰染，所以極力的稱道總統制的長處。且看柏哲士說：『總統制是實驗的政治制度。第一，這個制度是很確實的。把責任放在一個人的身上；沒有別的制度再能使人小心謹愼，至公無私，像這種制度一樣。第二，這個制度是很活潑的。一個大有爲的人祇能獨斷獨行，人多手雜，便不能做事。第三，這個制度是很有勢力的。世界上最有能力的大將有句名言：『一個不好的將帥勝似兩個好將帥。』』他又說：『總統制的利益，在意見和利益不同的國家，或者

在把政府權力分配兩個以上的獨立機關執掌的國家，又或在專門以防止外患爲事的國家之中，都是顯而易見的。如果這些情形同時並有，用別的制度不用這種強有力的總統制，便要立刻發見弊端。』（見政治學與比較憲法第二卷）。

美國學者雖然誇奬總統制，可是英國的學者因爲吸了內閣制的空氣，所以卻指摘出來總統制的種種弊病。且看蒲徠士說：『美國國會與行政部分權的結果有五：（一）總統及閣員都不能向國會提案，除掉賞賜各個議員之外，絕沒有權力可以控制國會。（二）國會有無限的調查的權力，但是支配行政部的權力卻不完全。（三）失策或怠職的罪過，國民常常不知道應該歸於何人負責。總統與國會關於法律的編制和執行，互有關係，所以兩方面皆可以互相委卸責任，沒有一方面負十分的責任去做事。（四）因爲兩下不和，損失許多勢力。——就是大總統閣員與國會的時間和勢力都用在互相競爭上邊。這是一切自由政府所不能免的，因爲自由政府全靠牽制，牽制越多，傾軋越厲害。（五）在危急的時候常有缺乏行政的魄力及敏捷的危險。』一言以蔽之：美國的政府全部，缺乏統一的精神。各機關不能互相聯

絡，各自爲政，沒有同一的目的，不能生出互相調和的結果。如同水手舵工機器工皆沒有同一的目的，皆不奉同一的意旨，所以行船不走正路，或偏於左，或偏於右，有時祇在水中打回轉……』（見平民政治第二十五章）。

柏哲士的話可以代表贊成總統制的主張，總統制的眞正的價值，就在他所說的幾點上。但是如拿總統制與內閣制相比較，似乎總不及內閣制價值之大。所以蒲徠士和白芝浩等所指出的總統制的弊病，的確是美國由總統制發現出來的事實，萬不可輕於看過。

內閣制就是議會政府制，是國家把行政權完全放在議會支配之下，實際上的行政部長官的任免權都由立法部行使，行政長官直接對於議會負責。閣員常常是立法部的議員，實際上並且是立法部多數黨的首領。卽或閣員不是議員，也必定要有出席議會及提出法案的特權。內閣制之下的閣員同時有閣員和議員兩種性質，因此便使行政與立法打成一片。閣員實際上是各部的總長，是政治的領袖，是議會的黨魁，他們聚合起來，就組織『政府，』預備法案，決定大政方針。他們的任期完全

以議會中多數黨的信任爲限；如果一旦通過不信任的表決，或者否決他們所提出的政策，他們如果不解散議會，便要全體辭職，如果不全體辭職，便要解散議會，除此以外再沒有別的法子。解散議會是訴諸選民公決的一個法子；如果新選的議會，反對黨仍然佔多數，或仍然否決他們所提出的政策，便要立刻辭職，不能再行解散議會。

柏哲士雖然是擁護總統制的人，但是他也承認內閣制的好處。他以爲內閣制的最大的好處有二：（一）因爲立法部與行政部打成一片，可以保持得住政府各機關間的調和；（二）因爲行政長官得出席議會，故所立的法律不致不能實行。

第十三章　政府的分類（下）

第一節　立憲政府

普通人民對於政府權力與人民權力（就是孫中山先生所謂政權與治權）的關係，往往有一種根本錯誤的觀念，以爲政府權力的範圍愈擴充，人民權力的範圍愈縮小。普通一般人往往把『民權』這名詞看作人民所應當有的一種天然權利，同時又覺得這名詞的意義是很簡單的，人人所共知的，實無解說的必要。可是真真的民權並不是天賦的（如孫中山先生所說）卻是根據於法律而來的，並受法律所規定的。既經叫做民權，凡是公民，當然均能同等的享受。這樣的民權必須由法律確定其內容及其界限，方能免去人民方面種種不同的見解，種種的衝突；即使有什麼爭論發生，也得要有一個正式的法庭機關出來判決兩方面所爭論之點。這樣纔能保持社會中各公民同樣的與同等的民權。

人民執行法律所承認的民權時候，他卻有國家的保障，決不至於受別人的無

理干涉或侵犯。法律的作用有兩層：一方面保護人民享受那法定的民權，又一方面禁他侵犯別人的同樣權利。有了法律的保障，有了法律的限制，民權的範圍纔能確定，纔能擴充。在法定的範圍以內，各人儘可以自由行動，不必顧慮任何方面的干涉或侵犯，較之那種祇靠强權，或人民間的互助，來維持人民權力的方法，似乎是靠得住。並且也祇有在强有力的政府之下，人民纔能有範圍極大的民權，像在這十六年中華民國中央政府之下，民權是完全不能有保障的。但同時卻還有一個應當解決的重大問題：民權既須由强有力的政府來維持來保障，怎樣能設立一個强有力的政府，一方面能盡其應盡的義務，一方面那執政者又不能利用他們的職權，增加他們個人的私利，損害被治者全體的幸福？現今歐美各國所通行的立憲政府就是解決這問題的一種方法。祇因立憲政府是歐美所最通行的制度所以我們不能不把這制度的大概情形約略說一說。

在廣義一方面說起來，無論那一國都有一種立憲政府，因爲無論那一國的政府總有幾種根本憲法原則，或是成文的，或是不成文的，規定該政府的組織與職權。

但從狹義一方面說起來，立憲政府就是那種依照法律原則行使職權的政府，其政策是根據於被治者全體的幸福而決定的，其人民的生命與權利是由法律規定的，是由法律保障的，既不受他人的干涉，亦不容執政者的侵犯。

立憲政府的用意就是要規定政府的組織與職權，使被治者不致於受執政者的非法待遇。因爲要防止執政者無限制的擴充他們的勢力，或不顧憲法上一切人民權利的保障，所以現今歐美各國均採用一種分權的制度，把立法司法與行政三種權力分給於三個獨立的機關，使之互相箝制，互相監督。這就是三權分立的制度。歐美各立憲政府的共同目的就是要使政府的職權在憲法的軌道內行使，至於達到這個目的的方法大概可以分做兩種。依照第一種辦法，立法行政司法三個機關的職權均有確定的範圍，並且在執行其職權的時候，又往往有別個機關的監督與箝制。比方我們拿美國政府來做一個例罷。美國政府是一個嚴格分權的政府。第一步，政府的職權是由憲法分配於聯邦與各邦政府；在聯邦與各邦政府之內，那憲法所規定的職權又分配於立法行政司法三個機關，各機關的職權又由法律嚴

格的規定，嚴格的限制，凡法律範圍以外的行動均不能發生效力，均須受法律的裁判。同時立法行政司法三個機關又互相箝制，互相監督。行政首領對於立法院所通過的法律議案有否決權，立法院對於行政首領的任命有同意權，法庭對於立法院制定法律與行政院的命令又有宣告為無效權。凡此種種規定的目的一方面是要保障人民的法定權利，又一方面是要政府的權力在一定的軌道內行動。

在歐洲那種內閣制的政府，內閣的任期是無定的；得到國會的信任，內閣纔能保持其地位，失了國會的信任，內閣就須辭職，或解散國會，使人民投票公決。所以內閣與國會也是互相箝制，互相監督，使各方面的行動不出一定的軌道。內閣與國會間發生了什麼衝突，解決這問題的大權完全在人民手裏。在表面上，內閣的運命是在國會手裏，但在事實上，卻在於人民手裏。所以在內閣制的政府，內閣閣員在形式上雖是任命的，但政黨之中那一黨有組織政府能力的問題卻是人民在選舉時候決定的。

所以立憲政府是依照憲法軌道執行職權的政府。因此，就有人把各種政府分

爲人治的與法治的兩種，並說立憲政府是法治的，不是人治的政府。可是「人治」與「法治」這兩個名詞在事實上是很不容易分開。法律是人造的，是由人民產生的。法律沒有人解釋，沒有人執行，是死的，萬不能自動的發生結果。我們有時候聽見人說到法律的「生命，」這「生命」兩個字是借用的，從人的生命方面借來的。沒有人執行的法治政府是一種死政府；沒有法律的人治政府在事實上也是不能存在的。所謂人治與法治祇是比較的名詞。在法治的政府，被治者能夠預先知道執行政權的規則，知道怎樣是在法律軌道以內的，怎樣是出了法律軌道以外，又知道執政者走出了法律軌道以外有什麼救濟的方法。可是人民與政府間的關係是複雜萬分，一切法律的規則又是種類繁多，所以必須有精通法理正直無私的法官解釋明白，應用到隨時發生的各案件。所以法治政府也就脫離不了人治的性質，但其所注重之點是法不是人。所謂人治政府也免不了有種種的規則，種種的法律，但其所注重者是人不是法，一切的所謂規則與法律均可由人隨意的解釋，武斷的應用。

所以法治政府與人治政府的區別祇是數量上的區別，不是質地上的區別。但

這種數量上的區別是一種極重要的區別，因爲同時又包含有精神上的區別。立憲政府之所以稱爲法治政府因爲其所特別注重的是法律。但這種法律也不是自動的，也得要有法官解釋，也得要有官吏執行。因此，立憲政府還有一個重要的特點，就是那解釋法律的法官必須有一種獨立的精神，不受任何方面的干涉。現今各立憲政府的法官都有終身的任期，其薪俸也不能在任期以內由行政或立法兩方面任意減少。這就是保障司法獨立的辦法。但司法機關是政府中權力最薄弱的機關，除非人民有尊重法律的觀念，有遵守法官判決的精神，無論怎樣的憲法條文決不能增加法庭的權力，使司法權力充分有效。所以人民尊重法律，信仰法官的態度是司法獨立的保障，司法獨立又是立憲政府的基礎。

第二節　代議政府

所有一切政治制度大都是依照環境的需要政治的狀況自然而然的變化出來的。現今世界各處所通行的政治制度都不是由理想家憑空想出來的，都是由實行的政治家根據於一切的狀況，把舊有的制度逐漸修改，逐漸變化，纔改變到現在

的情形。往往一種制度的名稱有了好幾百年的歷史，到現在還是保存從前舊名稱，可是其內容不曉得已經更改了多少次數。歐美各國現行的代議制度就是這樣發生的，這樣變化的。

代議制度是現代歐美政治制度的特點，是日耳曼民族分裂羅馬帝國後的出產品。羅馬滅亡後，歐洲新組織的國家大概，總有一種代表性質的機關，代表社會上各級人民，與國王共同商訂稅則，並備國王的諮詢。這種機關大概也祇代表當時社會上幾個重要階級。如果在一國之內，祇有大地主是社會中的重要份子，那末，祇有大地主階級能派出代表，組織會議，以備國王的諮詢。當歐洲中世紀時候，教會是社會上最大的勢力，無論在經濟，或宗教，或社會方面，教會的勢力總是超出於別種人民之上，所以當時各國就不得不承認教會的重要地位，不得不特准教會有派出代表，參與會議的權。到了後來，又因商務的發達，各國商民的財產也日漸增加了，他們的地位也日漸重要了，並且全國大部份的賦稅又是商民擔負的，於是商民階級也能派出代表，加入國王的諮詢機關。還有在少數的國家，農民與小地主能在封建制

度之下，維持他們的地位，不因大地主的威逼，完全失去他們一部份的勢力。凡有這樣情形的國家，農民與小地主也能舉出代表，參與國王諮詢機關的會議。這是國會的起源。所以最初的代議制度是一種階級的代表制度，各代表均是由社會中各階級所舉出來的，以各階級的名義，與國王商議一切事務。

在歐洲各國國會之中，英國國會的歷史最久，勢力最大，確能稱爲『國會的老祖宗。』英國憲法發展的初期是十一世紀末葉，當威廉(William of Normandy)征服英國時候（一〇六六年。）就在這時期，英國已經有一個職權很大的『大議會』(Great Council)，其最初會員祇是國王的幾個最有勢力的與最有錢的封臣，包括貴冑勳閥與祝宗祭司。到了十三世紀的末年，國內的經濟狀況與社會情形就有很大的更變。因商務的發達，城市也就發生了，城市的居民大概均以商務爲職業，他們的財產日漸增加，他們在社會上地位也就日漸重要。政府爲時勢所迫，不得不承認市民的要求，允准他們派出代表，加入這『大議會。』當時他們的代表是由國王於每城之中召集兩個代表，再由每州之中召集兩個紳士。這就是英國國會的起源。

各州各城在這『大議會』中有了代表之後，該議會的代表份子就非常複雜，很不容易混合在一處，有同樣利害關係的代表自然而然集聚在一處，不與別種代表往來。所以這『大議會』中各代表就有分立的趨向。當十三世紀的末年，英國國會中有四種不同的份子：（一）教會的代表——祝宗祭司，（二）不屬於教會的地主貴族——貴胄勳閥，（三）小地主——各州的紳士，（四）商民，——各城的代表。祝宗祭司與貴胄勳閥自然有同樣的利害關係，他們均是大地主，並且往往還有親戚的關係，所以他們就聯合起來，組織一院，叫做貴族院或上議院；小地主與城市代表也有相同的利害關係，他們也聯合起來，組織一院，叫做平民院或下議院。這就是兩院制國會的起源。

在歐洲大陸方面，國會中各階級的代表不像英國那樣的能聯絡，併成兩院。例如法國國會是三院制的：貴族有貴族的代表院，僧侶有僧侶的代表院，平民有平民的代表院。並且從中世紀後，大陸各國的國會祇是一種有名無實的制度，差不多於一二百年之內永未召集過，差不多就消滅於無形了。直到十八世紀末葉法國革命

以後。歐洲大陸各國的國會纔重行恢復。

自從法國革命以後，代議制度的性質就有一種根本上的更變。在法國革命以前，代議制度是一種階級的代議制度。從民治主義觀念發生，各處的階級制度打破後，階級的代議制度也就不能成立。階級主義的觀念從根本上打破了，個人主義的觀念就立卽發生，所以這代議制度也就從代表階級的機關變成代表全體人民的機關。社會中的人民均平等自由的，各代表須由人口均等的各選舉區域內舉出的。這就是現今的代議制度。

在幾十年前，歐美的政論家確是非常重視這一種的代議制度，以爲這是民治國所必須採擇的制度，並且又因爲各國的歷史早已證實這種制度的優點，他們就以爲這種制度的利弊實無須再行討論了。可是這幾十年來試驗的結果實使人民大大的失望。新近出版的書籍有描摹各國人民代表機關種種腐敗情形的，也有從理論上研究代議制度缺點的。英國蒲徠斯在他的現代民治政體有一段描摹法國代議士的狀況，我們可以引做一個例。他說：『被選以後，議員最注意的就是保他們

的地位。……所以他們非但須注意於本區域的利益，並且還須注意於區內居民的個人利益，對於那般選舉時候幫過忙的，尤須特別注意。選民所希望於議員所做的事務又非常繁雜。議員必須爲本區內重要人物請領勳章，又須將他們的兒子或女婿提拔起來。議員又必須替其餘一般人民代謀政府裏的不重要位置，或販賣烟捲的執照。選民自己又希望議員在巴黎替他們代辦各種各樣的差使，甚而至於代僱一個奶媽子，或代買一頂雨傘。……這是奴隸的地位。」

這種狀況不單是法國的特別情形，是各代議政府的普通狀況。現在各國政論家對於現行代議制度就是不攻擊，也難免有種種懷疑的態度，所以又主張試用各種各樣的制度，藉以免去政治上弊端。例如在法國，有人主張採用職業代表制度，這就是國會中的代表須自各職業團體舉出來的，各代表所代表的不是各選舉區域中那一般利害不相干的人民總體，卻是同行同業的並有利害關係的人民團體。在瑞士，人民直接立法制度早已通行了。在英國，凡各種重要問題差不多是不能由國會直接決定，必須先由人民舉行總投票，舉出新國會後，方能決定。美國各邦人民一

方面在憲法內以明文禁止代議機關做這樣，做那樣，又一方面採用人民直接立法制度，由人民自行制定或否決一切法律。這就是各國人民對於現行代議制度不信任的表示。

但我們討論代議制度的弊病，我們萬不可誤認這代議制度是一種固定的制度，忘卻在歷史上代議制度曾經有過各種各樣的變化。現今政論家所反對的祇是各國所通行的那種代表政治區域的代議制度，並不是將各種各樣的代議制度一概反對，一概從根本上打破。就是那般激烈改革家所主張的新式制度，如職業代表制等類，其中也免不了代議的性質。這代議制度本來是可以變出各種各樣的形式，以適合於當時社會上一切的狀況，直到社會情形更改了，制度方面也改換面目，使之能適用於新的狀況。代議制度從階級代表制變爲個人代表制是最顯明的事實，照現在的趨勢，將來也許又從個人代表制變爲職業代表制。

第三節　人民政府

人民政府是一種事實上的現象，並不是一種哲理上的觀念。人民政府並不是

政體方面的一種特別組織，卻是政府的一種特別性質。如果政府的一切政策，及其執行的方法均依照多數人民的意志而決定的。並且人民還有監督政府的權力，這類的政府均可以稱之爲『人民的』人民政府與民治制度很有相同的地方。但民治制度是一種政府的制度或組織，是與那代議制度立於相對的地位的。民治制度是指一種以合格公民的多數意見爲統治的政體，代議制度是以人民代表爲統治的政府。人民政府是專指政府的性質而言；無論那種政府制度，祇須執政者能順從人民公意的支配，人民能有實權監督政府，就可以叫做人民政府。

從政府的性質一方面着想，人民政府又與立憲政府很有相像的地方。立憲政府也不是政府的一種特別組織，也是政府的一種特別性質。人民政府與立憲政府的觀念雖是各別的，但立憲主義與人民監督的觀念卻很近似的。凡政府的職權須依法執行，人民的權利有確定的保障，這種政府是叫做立憲政府。立憲政府的組織同時還須採用分權主義，使各機關互相箝制，不得違反憲法上的規定。大部份的成年公民均有相當的參與中央或地方事務的權力，使他們的意志有表示的機會，使

他們對於執政者能執行他們的監督權人民參與政治並不能算是立憲政府的根本原則，但大多數的立憲政府均有這樣的規定。立憲政府採用了人民參與政治的原則，同時又可以叫做人民政府。立憲政府不必一定有人民政府的性質，但人民政府卻免不了那種種憲法上的規定，使人民有參與政治的確定方法，有監督政治的確實能力，使政府職權非依法執行不可。這就是人民政府與立憲政府的關係。

所以在人民政府之下，人民對於政府的態度不能像我們從前專制時代存了恐怕的心理，恐怕政府的大權將有不利於人民的態度；也不能像歐美民治國家人民存了不信任政府的態度，處處想牽制政府，使之不能行動自由，其結果是使國家不能進步。人民政府是人民自己的政府，人民對於政府既不必恐怕，又不必存一種不信任的態度，儘可以把國家大權付託政府，不限制其行動，事事由其自由去做，然後國家纔可以進步，進步纔很快。

這就是孫中山先生所主張人民對於政府應持的態度。三民主義的目的是要「促進中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，使中國永久適存於世

界，』所以中山先生的三民主義是使中國富強的一種方法，強有力的政府又是富強的中國所不可缺少的工具。孫中山先生是不肯模仿日本德國那種專制式的富強方法，又不肯模仿歐美那種民治式的方法，所以提出一個新方法，希望一方面能夠有一個強有力的政府又一方面能夠使民權發達到極點。這個方法就是把權與能分開，人民是有權的，可是沒有能力；政府是有能力的，可是沒有權。他說：『講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家，把那專門家不看作是很榮耀很尊貴的總統總長，只把他們當作是趕汽車的車夫，或者是當作看門的巡捕，或者是弄飯的廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木匠，或者是做衣的裁縫，無論把他們看作是那一種工人，都是可以的。人民要有這樣的態度，國家纔有辦法，纔能夠進步。』這纔是人民政府的精神。

孫中山先生不是迷信於人民萬能的理想家，卻是深知人民缺點的實行家。他討論權與能應當分開的原則時候，他有一個很值得我們注意的比喻。他把三國演義裏邊諸葛亮與阿斗來比政府與人民。他說：『諸葛亮是有能沒有權的，阿斗是有

權沒有能的。阿斗雖然沒有能，但是把甚麼政事都付託到諸葛亮去做，諸葛亮很有能，所以在西蜀能夠成立了很好的政府，並且能夠六出祁山去北伐，和吳魏鼎足而三。』他又說：『現在民權政治，是要靠人民作主的。所以中國四萬萬人，就政權一方面說。是像甚麼人呢？照我看起來，這四萬萬人都是像阿斗。中國現在有四萬萬個阿斗。人人都是很有權的。阿斗本是無能的，但是諸葛亮有能，所以劉備死了以後，西蜀還能夠治理。』

『中國現在有四萬萬個阿斗。』這一句確實可以使我們明白中國政治問題，特別是人民政府問題。阿斗有權無能，所以一事都做不了，他幸而有一個諸葛亮忠心輔佐，西蜀還能夠治理。假使阿斗沒有一個諸葛亮，有一個曹操或一個董卓，阿斗雖有權，恐亦不曉得怎樣去利用他的權，劉備死後的西蜀早已不是阿斗所有了。一個阿斗有一個諸葛亮能夠治理西蜀，現在中國四萬萬個阿斗不曉得要多多少少的諸葛亮纔能治理中國。所以現在中國的人民政府問題一方面是怎樣去找出無數有能的諸葛亮，又一方面是怎樣去教育與訓練四萬萬有權的阿斗，使他們遇着

曹操董卓一類人物，曉得怎樣去用他們的權。

政府原是爲人民謀幸福的工具。某種政府如能增進全體人民的福利，就可以算是一種好政府。某種政府如不能達到這樣的目的，就不是好政府。這是政治學上的根本原則。所以從事實上着想，各國的主要政治問題就是怎樣能設立一種政治制度，最適合於他們的歷史、人情、風俗與習慣，並且又能訓練他們人民做良好公民，增進全體人民的福利。這樣說起來，我們決不能根據於學理上的推想，斷定某種政府制度爲最好最適宜的政府。各種政府的優劣均須以各該政府的結果判定的，並且各國的種種狀況又各不相同，某種政體在甲國發生了好結果，也許因爲某種政體恰巧適合於甲國的狀況；我們萬不能因之斷定某種政府在無論什麼地方都能發生好結果。我們所應當注意的就是什麼樣的狀況方能使用什麼樣的政治方法，採用什麼樣的政治制度。我們討論人民政府也得要採取這樣的態度，就是，有什麼樣的狀況，用什麼樣的方法，纔能訓練人民的政治智識，能使人民的公意確實表示出來，又能使人民真有實力執行他們的政治權力。

『人民是阿斗，』以阿斗這樣的智識與程度那能曉得他自己本身的利害，那能曉得用怎樣的方法最容易得到他的利益。中國『四萬萬個阿斗』之中，大部份連他們自己的衣食住尙不能顧全，智識幼稚到極點，又沒有享受教育的機會，他們那有時間，那有能力，去研究全體社會的需要？至於那般上等社會階級的『阿斗』又自私自利，祇知保全他們的特殊權利，不顧全體社會的利益。祇有極少數智識階級的特殊『阿斗』稍能明社會上的需要，稍能表示一些公意，但他們既沒有實力，又沒有相當的保障，所表示的公意差不多等於廢話，萬難得普通一般『阿斗』的同情。再從政治智識方面着想，中國『四萬萬個阿斗』之中，究竟有幾個能够明白立憲主義的根本觀念？究竟有幾個能够有法治的精神，把法律看做一種確定的、公平的工具，其唯一的作用就是爲達到社會上的公道？究竟有幾個能够明白政治權力的眞眞性質？這種種問題都是實行人民政府的先決問題。『爲治不在多言，顧力行何如耳，』是中國兩千年前專制政體時代一句格言，在現今民治時代還是照樣能適用。假使中國『四萬萬個阿斗』個個能發奮力行，就是學不到堯舜禹湯，最低

的限度，也得要學到像他們的爸爸劉備，有辨別善人惡人的能力，能够找得出像諸葛亮一類人物付託國家大事，那末，孫中山先生權能分開的學說纔能實行，民權主義纔能成爲事實，人民政府纔能發現於中國。

第四節　公意與人民政府

人民政府是根據於人民公意執行政權的政府。在廣義一方面說起來，凡各種各樣的政府均須約略顧全人民方面的公共意志，就是那種專制君主也不是完全可以固執自己的意思，毫無所顧忌的，有時候卻也不得不顧慮到人民一方面，依照人民的意志決定政策的方針。但我們所要討論的並不是這一種廣義的民意。我們所謂人民政府，就是人民對於各種政策的意見，可以根據於憲法上所確定的方法，確實表示出來，並且還能積極的影響於執政者的行動，使他們依據這種表示，決定政策的標準。

但人民對於政治方面的公意決非於短時期之內可以產生得出的。產生公意的機關種類繁多，名目不一，有各種各級的學校，有各種各樣的日刊、週刊、月刊與季

刊，有種種社會改良或政治改革的會社與政黨，最重要的還是社會上那般獨立智識階級，他們有研究高深學問的機會，對於一切問題有一種客觀的見解。他們如果真能盡心極力，一心一意以製造真真公意爲目的，其成效一定是非常之大。

公意是人民政府的根基，沒有真真公意的存在，人民政府的精神也決不能存在的。種種民治的方法或制度決不會單獨達到人民政府的目的，除非在這種方法或制度的背後，另外還有一種根本的要素——公意——主持其間，使這種方法或制度發生良好的結果。在那種沒有公意做根基的形式上的人民政府之下，各種法律也許是不公平的，不適用的；執行法律的手續也許是很不完備的，處處可以侵犯人民的權利。人民雖則有了極大的政治權力，他們也許沒有多大的智識，沒有政治的能力，因此，一切實權就於無形之中被那般軍人或官僚政客把持去了。在這樣狀況之下，幾個狡猾的人物就有極好的機會：如果這政府是一個軍事政府，幾個有軍事資格的武人就可以做真真的執政者；如果是一個民治政府，政權就要到了幾個陰謀的政客手裏。這種危險實在是免不了的，並且又在十六年的民國歷史上確實

證明了的。

反轉來說，如果確有真真公意的存在，那末，就是一個政府的制度在形式上有什麼不完備的地方，也够得上叫做人民政府。比方英國政府在形式上確是一個君主立憲政府，其中有世襲的國王，世襲的上議院，但無論什麼人總得承認現今的英國政府是人民政府。又比方坎拿大政府，在名義上還是英國的殖民地政府，其行政首領是由英國國務總理提出任命的，其上議員的任期是終身的，這樣的制度都是不合於人民政府的原則；但在坎拿大，真真的公意確有正式表示的方法，並且其勢力又是很大，所以坎拿大確已達到人民政府的目的。

所謂公意當然也有一種確定範圍，幾個人的意思決不能叫做公意，執政者所假造的民意也不能算是公意。當民國四年袁世凱帝制時代，參政院以各省區國民代表大會公共委託該院爲國民代表大會總代表，即舉行全國國民代表大會，一致贊成君主立憲。這樣所表示的意志祇能算是政府所僞造的，決不能叫做公意。公意的主要特質就是這一個『公』字；除了社會上大部份人民所表示贊同的公共意

志外，其餘的意志萬不能冒稱爲公意。社會中多數人民當然不能有絕對相同的意見或觀念，但對於幾種根本的重要問題，他們總得有大致相同的意見。他們對於那種不大重要事實，也許各有各的意見，但對於那種根本問題，他們必須同力合作，務求達到他們的共同目的。現今中國人民對於政治上的主張雖不能完全一致，但對於時局上幾個重大問題，如裁兵、整理財政、廢除不平等條約等類，他們的主張總有根本相同之處。

可是公意的產生也決不是偶然的，必須經過一個宣傳時代，方能成熟，方能得到多數人民的贊同。在無論什麼樣的社會，初發生的所謂公意並不是全體人民的意思，祇是幾個人的意思。這幾個人對於公共事務是非常注意的，並且也時常根據於他們觀察所得的結果，表示他們自己所確信的意見。這種人物確是不多的，但他們卻可以算是社會上的領袖人物，或是普通社會一般人所信仰的，或有一種特別的宣傳能力，能够把他們自己的意見去影響社會上多數人民的觀念。等到他們的宣傳成熟以後，普通人民大都被他們同化了，所謂公意就從此發生了。三民主義於

數年之內從孫中山先生個人的觀念變爲國民黨的黨綱，再由國民黨黨綱變爲全國多數人民的觀念，就是產生公意的一個例。

社會上如果有一般熱心公益，關心政治事務的人物，他們對於一切事務確能明白其中澈底的情形，並且還能運用他們的判決力推想出各該事務的性質及其影響，然後再表示他們自己良心上的觀念及主張，極力宣傳，使多數人民贊同；祇有這樣產生出來的公意纔能算有理性上的根基，纔能發生良好的結果。所以推測一國政治良否的標準，全在於觀察那般政治領袖人物的智識與能力。如果領袖人物有確當的知識與政治的能力，他們一定能使多數人民根據於他們的意見，產生出一種良好的公意。至於那般少數人民雖有種種原因，不能積極贊同這樣表示的公意，也得有一種顧全全體社會利益的精神，也得要出於至誠，覺得非服從不可。爲防止多數人民專權起見，爲保護少數人民的利益起見，憲法上就須有種種的規定，限制人民方面的一切軌外行動。多數人民的舉動如果不出憲法的軌道之外，少數人民就有服從的義務。同時多數人民也得要顧全少數人民的利益，使他們能夠在同

一個社會中過共同的生活。少數服從多數，多數顧全少數，這就是民治主義的精神。有了這樣的精神，真真的人民公意纔能存在，纔能發生良好的效果，人民政府的原則纔能實行。

第十四章　聯邦制與國際聯盟

第一節　邦聯

凡許多國家爲共同利益而設立一種長期結合，都可以叫做邦聯。邦聯不是普通的聯盟，因爲邦聯有一個確定的中央組織，可以影響於各分子國的意志。邦聯是一種較爲永久的結合，聯盟是暫時的結合。邦聯的目的比聯盟更多更複雜。

但同時邦聯也不是聯邦。邦聯祇是一種國際聯盟性質的組織。邦聯的分子國仍保留對內的主權和政治組織；就是對外，也多少有一點主權存在。所以各分子國都是真正的國家，並不僅是有自治權的行政區域，各分子國的相互關係很含有國際關係的性質。邦聯並不是祇有一個主權，各分子國都各有主權。邦聯是由互相同意的契約組成的，不是由憲法組成的。邦聯政府沒有直接受支配的公民或人民，祇有由分子國居中介紹。邦聯政府的意志祇是各分子國意志的總積；這種意志不是由立法團體發表的，祇由代表各分子國的全權委員組成的半外交式的團體發表

的。這些全權委員對於各種事件，通常遵照本國政府的訓令，表示可否。他們的議決，不能直接拘束人民，必得各分子國的政府採用，纔能夠對於人民發生效力。邦聯的議會沒有權力可以執行自己的決議。古代有許多邦聯事實上都沒有行政或司法的機關，祇有依靠各分子國的幫助代替執行。各分子國平常可以自由脫離邦聯的關係，因分子國的脫離，常常宣告邦聯的消滅，因爲邦聯的政府沒有憲法上的權力可以阻止各分子國自由脫離關係。

歷史上所發見的邦聯，實例很多。因爲國家爲公共防禦或公共利益起見，必得要聯合鄰邦，如同個人必須結成社會纔可以生活一樣。古代希臘各國組成許多邦聯，最重要的便是亞嘉亞聯盟（Achaean League 紀元前二八一年設立的，）及伊多尼亞聯盟（Ætolian League 紀元前二八〇年設立的，這兩個聯盟都到紀元前一四六年被羅馬滅掉了。）亞嘉亞聯盟有中央議會，每一個聯盟的城市國家有一票投票權，又有中央行政部和裁判所，各分子國單獨不能宣戰媾和，或同外國私定條約。中央政府幷且是實行直接的民治制度，並不是代議制，凡過三十歲以上的市

民都有出席中央議會的權利。聯盟的目的是想藉各國的團結力來驅逐馬基頓的勢力。因爲他們的組織非常發達，所以有許多學者都稱他爲聯邦。古代意大利各城也常常有邦聯出現，不過沒有希臘的邦聯那樣重要和完全罷了。中世紀當一二五四年及一三五〇年之間，有萊蓮斯邦聯（Rhenish Confederation）。一三六七及一六六九年之間，有韓遂聯盟（Hanseatic League）。韓遂聯盟當初本是爲提倡及保護貿易而設的，後來逐漸進步，變爲宣戰媾和的政治團體，在歐洲外交事務上佔有很大的勢力。各分子國中有爭端，都歸中央裁判機關裁判。當一五二六年及一八零六年之間，有一個神聖羅馬帝國出現，包括一百多個團體——如自由城市，教會領地，世襲君主國之類——在內。此外還有自一二九一年到一七九八年及自一八〇三年到一八四四年的瑞士邦聯（Swiss Confederation），都是歷史上最好的實例。

最近有兩個邦聯的好例：一是自一七八一年到一七八九年的美國邦聯，一是自一八一五年到一八六六年的德國邦聯。美國的邦聯，照約章上說的是各分子國『友誼的聯盟，』每一個分子國都保有他的主權，自由獨立，他們的目的全在保障

各分子國受敵人攻擊。邦聯的公意由代表的議會決定，效力僅及於分子國，不直接影響於分子國的人民，沒有公共的執行和裁判的機關，議會的議決祇由分子國執行，因爲中央政府的權力過弱，所以後來竟消滅了。

德國的邦聯最初包括三十八個不同的團體——如王國、公國、侯國、自由城市之類——在內。這是一種永久的聯盟，目的在保障德國對內對外的安全，及邦聯國的獨立。邦聯的總意由全權代表所組成的議會發表，全權代表受各該政府的委託，聽各該政府的指揮。議會有接受公使之權，有宣戰媾和之權，有時並可以干涉分子國的事務。各分子國如果在不妨礙邦聯及其他各分子國安全的範圍之內，可以加入外國同盟，並可以派遣公使。如果在邦聯宣戰的時候，沒有一國可以不得邦聯的同意擅行媾和的。分子國不能互相宣戰，所有的爭端都由邦聯議會判決。有一個裁判法庭，可以行使相當的裁判權，但是沒有公共執行機關，所以議會議決的執行祇有託付各分子國去辦。

第二節　聯邦的性質

比邦聯更一進步的結合，叫做聯邦。聯邦也是由許多國家結合起來，合定一種憲法，造成一個中央（或聯邦）政府，執行一切的公共事務。可是聯邦憲法是由各分子訂定的，憲法制定以後，各分子國便消滅其原來的獨立資格，變成中央政府中的地方政府，國家的最高權全在中央政府手中。但是分子國雖然在法律上變成地方政府，在事實上卻與單一國的地方政府不同。因爲這些分子國是建成聯邦的基礎，並不是由聯邦建設起來的行政區域。他們的存在是獨立的，是在聯邦之前的，不是聯邦的創造物。各分子國對於人民的權力，是他們固有的權力，不是中央政府委任的權力。這種權力是先中央政府而有的，不是中央政府創造的，沒有中央政府，他們也可以存在。

蒲徠士（Bryce）有一段話說明美國聯邦的性質，極其明瞭。他說：『中央政府與諸州政府，譬如同在一土地之上，一大建築物，包有諸羣小建築物。兩者之關係，如在許多舊小禮拜堂之上，建一壯大之新禮拜堂。其初各別建築之許多小禮拜堂，建築之時不同，建築之法亦異，林列於地盤之上。後建造一宏壯寺院，巍然而立於其上。

其屋脊摩空而聳高，其牆壁基於舊禮拜堂垣墉之上而併合焉，其內部以本身之結構而輪焉奐焉。然其舊建築物之本體，決不因之而消滅也。若其新而且大之堂宇云亡，則各小建築稍稍補葺，亦足以蔽風雨，一如其舊焉。舉亞美利加諸州，悉網羅於聯合體之內，其聯合體不僅爲諸州之一團結，諸州亦不僅爲聯合體之一部分，聯合體破壞，諸州就其現有權力，稍稍增益，猶得爲各自獨立之團體，而無害其生存。』（見平民政治第二章，此從共和黨譯本）由蒲徠士這一段比喻的話看起來，可見得聯邦是由各分子國聯合而成的複合國，是由許多獨立的小國結成的政府，不是由許多獨立的個人結成的政府。

聯邦一方面與單一國不同，一方面又與邦聯不同。單一國的地方政府，無論自治權怎樣大，總是中央賦予的權力，不是固有的權力。聯邦與單一國的重要區別共有三點：（一）聯邦中各分子國所有的權力是保留下來的，是自己固有的，不是中央賦予的。聯邦中各分子國如果不能保留固有的自治權，便祇有聯邦之名，沒有聯邦之實了。（二）聯邦的中央政府的組織，都是由分子國的意思決定的。（三）聯

邦制一經確定之後，如果要修改憲法上關於中央與各邦的權力分配的問題，須要得到各分子國的同意。

聯邦與邦聯也有幾種區別，在邦聯，各分子國都有完全獨立的資格，他們相互的關係，不是國內關係，祇是國際的或條約的關係。他們沒有共同的中央政府，各分子國都有最高的權力，邦聯的意思祇是各分子國各個獨立意思的總集。聯邦不是獨立國的聯盟，專爲攻守等事而設的，凡是公共的利益都可以由中央政府執行，建設聯邦的法律，不是條約，乃是憲法。綜而言之：邦聯是幾個國家的聯盟，聯邦是幾個國家合成一個國家。

第三節　聯邦與各邦的職權分配

現代的聯邦制要算是自美國一七八九年聯邦憲法成立之日發源的。以後就有坎拿大的聯邦（一八六七年），德意志的聯邦（一八七一年），瑞士的聯邦（一八七四年），墺斯特利亞的聯邦（一九〇〇年），與南非洲的聯邦（一九一〇年）。

在這許多實行聯邦制的國家中，第一個重要問題就是中央與各邦的權力怎

樣分配。近來國家的觀念，已經從主權者的國家觀變到事務員的國家觀了。在主權者的國家觀念之下，中央與地方所爭的是主權，所以從前聯邦論所討論的，大半是分權的問題；在事務員的國家觀念之下，中央與地方所爭的是職務，所以我們現在要討論的，就是分職的問題。從前的學者以爲祇要替邦爭得國家的資格，便可以有一部分獨立的主權，去獨立支配其權限以內的事務。但是在現在看來，多元的主權論業已發生，不限定國家纔有一部分獨立的主權，就是家族教會工黨及地方自治團體，又何嘗沒有一部分獨立的權力呢？從前的學者以爲祇要替邦權爭得固有的性質，中央便不能夠隨意奪回權力；但是在現在看來，中央能不能奪回各邦的權力，並不單靠法理上的根據，大半要靠地方勢力。各國的地方自治權，那一個不是由中央賦予他們的，但是有那一國能夠把既已賦予地方的自治權任意奪回去呢？譬如兒子的身體，固然是父母生出來的，但是現在做父母的，可以隨便宣告他兒子的死刑嗎？由此看來：我們現在絕沒有替各邦爭國家資格及替邦權爭固有性質的必要；我們所當特別注意的，祇有中央與地方分職的一個問題。

美國的聯邦制就是把全國的職權分配於各邦及中央政府。分權的界限由合衆國全體人民所制定的聯邦憲法規定。人家多說：美國政府的分權，是把權限分爲兩部：一部分交給中央政府執掌，一部分交給各邦政府執掌，這種觀察實在是大錯。因爲就是把中央政府與各邦政府所有的權力合將起來，也還不能夠說是完全的權力；此外還有一部分權力不屬於聯邦政府，也不屬於各邦政府，卻在人民的手中。照一八八九年九月的憲法修正案中『凡本憲法中所未委託於合衆國及未禁止各邦之權力，皆由各邦或人民保有之，』一條條文看來，人民確有一部分權力。

美國聯邦政府自一方面看來，好像是各邦的創造品；自他方面看來，又好像是全美人民的創造品。所以有人說：聯邦憲法是全美人民用契約的方法採用的。可見得美國的憲法也是人民的創造品，故全美人民的主權實在在中央政府及各邦的權力之上。國權與邦權的區別人民都有主權可以決定。

美國中央政府的權力僅包括那種關於全國的普遍事件，這類普通事件有兩個標準：（一）以各部分國民的公共利害爲標準；（二）以該事件必得要國民全

體的勢力纔可以做到爲標準所以美國中央政府所管理的事件大體如下

（一）一切外交及宣戰媾和。

（二）陸軍及海軍。

（三）聯邦法院。

（四）內外的貿易通商。

（五）貨幣。

（六）版權免許及專賣特許。

（七）郵政局及郵政道路；

（八）充前列各項所用的財政。

（九）反對不正當的州立法而保護市民。

以上所列舉的是從前美國中央政府的權限範圍；現在因爲鐵路及勞動事項發生，所以交通行政及勞動待遇等事也劃歸中央政府的權限，此外所有的立法行政都爲各邦所有，中央的立法部行政部都不得干與。因爲這樣，所以說中央政府的

權限是列舉的，各邦政府權限是賅括的。

但是美國聯邦政府的權限祇是大概的列舉，瑞士的憲法卻是詳詳細細的列舉，且看瑞士中央政府的權限：

聯邦政府有同外國宣戰媾和聯盟締約的唯一權力，尤其有締結貿易通商條約的權力。

各邦發生爭議不得以武力解決，須由聯邦政府決定。

聯邦政府可以自費或補助費建築公共工程。

聯邦政府有指揮監督河川森林的警察的權力。

聯邦政府有管理漁獵的立法權。

關於鐵路的建築及工事立法，屬於聯邦政府的權限。

聯邦政府得設立聯邦大學及別的高等教育機關。

稅關由聯邦政府管理，聯邦政府得徵收出口稅及入口稅。

此外還有郵政、電報、貨幣、權衡度量、保護勞動、製造軍火、衛生，及保險等事，都由

聯邦政府管理或立法。這是瑞士憲法中所詳細列舉的權限。

大概權限的衝突，原因在統一而不在劃分。再進一步說：不但分權不致惹起權限於衝突，並且因爲界限分明，可以預先防止了許多的糾葛。況且現在國家的職務在做事不在統治，那有眞正做事的國家不取分工方法的道理，聯邦國家是政事分工的一種方法。

第四節　國際聯盟

世界各國常常爲公共的目的與公共的利益正式結成國際的聯合。這種聯合在從前也不知道有多少種，性質也絕不一樣。從法理上說起來，可分爲三種：（一）聯合的基礎建築在平等及協作的原則之上，各分子國都保有自己的主權與獨立；（二）聯合的基礎建築在不平等的原則之上，有幾國佔優勝的地位，有幾國居服從的地位；（三）聯合基礎建築在平等的原則之上，各國都有同等的權力，但是卻都服從一個中央政府。

國際聯盟就是在第一種聯合原則上建築起來的。一方面各分子國都佔在平

等的地位之上，得保有自己的獨立與主權；一方面聯盟是一個常設的團體，凡在盟的各國都有永久遵守約章的義務。故國際聯盟約章一方面與臨時締結攻守同盟的條約不同，一方面又與消滅各邦主權的聯邦憲法不同。

國際聯盟雖然實現於歐戰之後，但這種理想在十四世紀初頭，就早已發見了。大概凡有多數獨立的國家同時並立，又同時互相交通，便不知不覺的有這種聯盟的需要。上古各國孤立，彼此都以自給爲主，所以沒有共同的利害觀念發生；就是到了羅馬帝國發生的時代，也不注重國際的觀念。因爲在普遍的帝國勢力之下，祇容得帝國的思想，不容得國際的思想。在歐洲中古時代，民族統一的國家還沒有完成，所以聯盟的問題也不發生。到了中古的末期，獨立的國家漸漸組織成功，交通和商業也漸漸發達，所以聯盟的思想也漸漸發生了。

最先主張聯盟的人是法國的法律家狄包（Dubois）。他在一三〇五年就主張組織基督教國的大聯盟，保持和平，並設一常任仲裁裁判院，判理聯盟國中間的爭端。在一四六一年，有瑪利里（Marini）想設立一個大聯邦，把所有的基督教國都包

括在內，並設立一個公會於瑞士，作聯邦的最高機關。大概自十七世紀以前，所有聯盟的動機都由宗教上發生的；到十七世紀以後，所有聯盟的動機都由戰爭上或商業上發生的，邊沁爲防止戰爭起見，主張由歐洲各國代表組織一個公會，常川集會，由公會擔任法廷的職任，解決一切國際中間的紛爭。凡不服從公會裁決的國家，便由歐洲聯盟除名。公會中並由各國分派一定軍額，組成聯盟的軍隊，做公會決議執行的保障。邊沁的防止戰爭的條件有二：（一）減少各國常備兵額，（二）解放殖民地，讓他們脫離母國獨立。

伯倫智理也有國際聯盟的計畫案，他的計畫案中大旨如下：（一）設立歐洲總務院，以各國元首或元首的代表組織之。投票權多少不等（大國三票，中國二票，小國一票）（二）設立歐洲元老院，以各國議會選出人員組織之（大國十人，中國四人，小國二人）。元老院有審議國際法規的職任，對於懸案的大問題亦得發表意見，惟決議權屬於總務院。（三）執行權屬於大國。如少數國家認爲必要，得總務院多數同意時，可以執行强迫的制裁。

從前聯盟的計畫雖然各不相同，但有一個共同的要點：就是想設立一個法定的常設機關，以維持國際的和平。不過在這回歐戰之前，所有聯盟的範圍都祇以基督教國或歐洲的國家爲限，絕沒有想把世界所有的國家聯合在一塊的。從前聯盟的目的，祇在消極的防止戰爭；這回聯盟的目的卻更進一步，想增進人類共同的福利。從前希望國際間勢力平均，故取國際衡制主義；現在希望國際間永遠和平，故取國際互助主義。所以國際聯盟與普通的兩國或兩國以上的同盟不同。同盟是想聯合利害相同的國家，與同盟國以外的國家相對抗。聯盟卻是合全世界國家爲一團體，故沒有對敵的意義，祇有化敵爲友的意義。

威爾遜說：『我們所提倡的國際聯盟不是別的，就是把美國試驗過的聯邦制度推行到世界上去，做成一個世界聯邦罷了。』這幾句話如果是真，一方面要發生聯盟國的主權問題，一方面又要發生國際聯盟的性質問題。換句話說：國際聯盟成立後，對於各國的主權究竟有沒有妨礙？國際聯盟自身到底是不是一個國家？關於第一個問題，多元的主權論可以解決這種困難。就是不取多元的主權論，於國際聯

盟的存在也沒有什麽妨礙。因爲國際聯盟約章第一條有『凡盟員先兩年預告可以出盟』的規定，各國既得保有自由退出聯盟的權力，卽於各聯盟國的主權完全沒有妨礙。由此看來，國際聯盟的約章仍然含有國際條約的性質，與聯邦國的憲法大不相同。而且國際聯盟的建設，以各國爲單位，國際聯盟的權力祇能影響於各國的政府，不能直接達到各國的國民。從這一點上看來，國際聯盟祇是國家的聯合，並不是聯合的國家。所以國際聯盟祇可算作邦聯，不能算作聯邦式的國家。威爾遜的話，祇能說是對於國際聯盟將來的希望，不是現在國際聯盟的正當的解釋。

國際聯盟的目的在約章中已規定的明明白白的，該約章開首就說：『茲爲增進國際互助，保障國際和平與安全起見，締約國援據左列條件締結茲約，組織國際聯盟：

（一）締約國承認負有不訴諸戰爭之義務。

（二）締約國認定國際關係應以公開正義令譽爲歸。

（三）締約國嚴取國際法原則爲政府間行爲之眞正標準。

關係。』

（四）締約國擁護正義，尊重條約上義務，以糾正有組織的各民族之相互

照這幾項的規定看來，國際聯盟不僅僅爲消極的世界弭兵大會，并且爲積極的圖謀國際互助的機關。而且加入聯盟的資格，不以有主權的國家爲限，『凡自治國家，或自治領土，或自治殖民地，……亦得爲盟員。』這種規定，不啻把主權爲國家特性說根本取消，可算是國際聯盟約章中一大特色。故國際聯盟現在雖然不能算作一種國家，等到後來把國際聯盟的組織弄好了，也許便可成爲一種新國體。

第十五章　政黨

第一節　政黨的性質

現代歐美各國的政府又叫做政黨政府。所謂政黨就是由那般操持同一的意見而作一致的行動的人民所組織的團體，其目的是想在憲法的軌道以內操縱政府的權力。在現今民治式的政府組織之下，人民有言論自由，思想自由，並有參與政治的權力，所謂民權已比從前大大的擴充了；執政者是人民選舉出來的，一切的政策也得根據於多數人民的意志而決定的。但全國人民決不能有同一的意見，一致的主張，他們對於外交與內政方面的種種問題，對於教育、賦稅等問題都是意見紛歧，有各種各樣的主張。他們的目的也許大致相同，都是爲國家，爲全體人民謀幸福，但達到這目的的方法卻種類繁多，萬難有一致的主張。凡有同樣主張的人民往往就不得不聯合起來，組織一個團體，叫做政黨，同心協力的進行，以達到他們的共同目的。所以政黨是人民政府的出產品，也是人民政府所不可缺少的現象。

在最初的時候，政黨的起源大概都因一種實際問題使一國人民分爲兩派或數派。可是除了這種具體的問題之外，政黨的生存與繁盛還得要靠人民心理中的種種傾向，特別是同情、摹倣、競爭與奮鬬。人類是爲競爭而好競爭的，總是喜歡勝過他人而達得勝的目的。當人民遇着一種對敵，其勢力有可與之競爭的價值，但又不至於無可抵禦，那時候同伴的團結力一定是最堅固最利害。這就是爲什麽一個政黨有時候把原來的主義忘卻了或變更了，且其領袖也死亡了，還能維持其黨的團體。凡新加入的黨員或新領袖都能吸收黨中已成的精神，襲守向來的習慣。人民總覺得步踐前人的遺跡，承襲前人的名譽是很有興趣的。有些理想的主義也許是政黨的舊基礎，仍舊是競爭的標幟，但主義的吸引力萬萬比不上競爭的精神、黨名的依附、與合作的興趣。

並且除此之外，還有別種勢力也可以使人民結合起來，成爲政黨。有許多政黨是因宗教的區別而發生的，如十七世紀時候英格蘭與蘇格蘭的黨派；有因種族的關係而發生的，如歐戰以前中歐與東歐各處的民族黨，英國的愛爾蘭民族黨；也有

因王室的關係而發生的，如一八四八年後法國的波奔黨(Bourbons)等類；更有由一個領袖聚集許多黨徒，等到領袖死後，黨徒仍團結不散的，如南美烏魯格（Uruguay）共和國在六七十年前有兩個大偉人各結集許多黨羽，直到現在，這個『紅』『白』黨的勢力還是分佔全國。政黨的最初起源是沒有什麼大關係的，因爲政黨所藉以發展的不是其起源。是其組織以後所能收羅的各種勢力。比方美國選舉總統時候那民治共和兩黨的黨員奔走運動，無不表示其極端熱忱，你如果問他們爲什麼做民治黨或共和黨的黨員，大多數的人民往往自己也不知道的。他們至多可以回答你，因爲向來是屬於什麼黨的，或者是因爲他們的父親他們的老祖宗是什麼黨的黨員，所以他們也就常常是什麼黨的黨員，至於這政黨起源的歷史及其主義，他們是更莫明其妙了。這種動作原是無理性得很，但在現今歐美那種在憲法軌道上行動的政黨政府，確實也可以表示一種忠心。他們雖不能爲主義而競爭，但他們的競爭確實不是自私自利的，是與本身無關係的。他們所希望於得勝的結果，也祇是得勝的快樂而已。

政黨的存在既是根據於人民心理上的傾向，那末，我們研究政黨的派別必須從人民的心性方面入手。從人民的性情上說，有人是好動的，也有人好靜的；有人是膽小的，也有人冒險的；有人是向後退的，也有人向前進的；有人祇能看出一切社會制度的優點，所以一心一意想維持現狀，還有人祇能看出社會制度的缺點，所以一心一意想改組社會。這種相反的態度大概是根據於各人的狀况與訓練而發生的。財產，地位與特殊權利往往使人民趨向於守舊一方面，貧窮與缺少機會又能使人民的態度趨向於激烈一方面。一個人自覺其地位的優勝往往是守舊人物，一個人自覺其潛勢力的優勝往往是激烈人物。守舊人物總覺得人類歷史與自然狀况祇能一步一步的向前跑，決不能勇往直前的跳，他又深信社會一切現象祇能逐漸進化，經過了一定的時期，什麼問題都可以解決，什麼事情都可以改革。激烈人物覺得自然的進化是很慢的，他因不忍耐等候，所以就想用盡種種方法，使歷史向前進行。他是深悉環境的勢力，所以又想改變環境。從他的眼光中看出來，沒有一種制度是不能改造的。所以激烈派的人是社會狀况的批評者，守舊派的人是社會學理的批

評者。

這是政黨成立的大概狀況。在從前的時候，凡英語國家的政黨叫做兩黨制，歐洲大陸國家的政黨叫做多數黨制。現在這個區別卻沒有從前那樣重要，因爲在兩黨制的英美已有所謂第三黨第四黨出現，也逐漸趨向於多數黨方面發展了。歐洲大陸各國的政黨又依照各黨國會議員議席的地位分爲左派右派與中立派。凡激烈派的議員都是坐於議長的左面，所以稱左派；守舊派在右面，叫做右派。中派大概是教會方面的代表。此外還有所謂中左中右等名詞。這就是現在我們常聽見的左派右派名詞的來源。

政黨在政治上變成一種勢力是從英語國家中開始的。英國的衞格黨(Whig)與託雷黨(Tory)是查理第二時候起的，美國的政黨是從一七九六年總統選舉時候起的。英國的政黨是從國會中先發生的，美國是在國會與一般人民中同時發生的。在現今時代，政黨已經變爲民治國家所不可缺少的制度。政黨的功用就是(一)在平時能把一盤散沙的人民都佈置得井然有秩序。在那人口衆多的國家，假使沒

有政黨的組織，試問有什麼方法能把人民的公意激動起來，訓練起來，指導起來呢？（二）在選舉或投票表決問題時候，能籌備許多非國家能力所辦的事務，如分送關於選舉或投票時候一切問題的著作，啓發選民的熱心，開演講會，說明選舉的義務；這類事務都是選舉時不可少的，假使沒有政黨，到底讓什麼人去辦呢？（三）在國會內，政黨的紀律能指揮議員依照黨綱而表示一致的行動。假使每個議員都依照自己粗淺的與草率的意見而行使議決權，那末幾個少數的野心家就個個要出風頭，個個都想增高自己的聲望，議會內部的事務勢必至於弄得一塲糊塗，立法的進行亦勢必至於弄得異常的無秩序無定向了。

但政黨制度同時也不免有種種的弊病。這是因爲一個政黨當權以後，種種營私舞弊作惡的機會實在是太多了，凡平常人民差不多都抵抗不住這類的引誘力。政黨的主要目的是實行本黨所議決的政策，但實行政策，又非得到政權不可。祇有把政府的大權得到手，纔有實行政策的機會。所以在沒有當權以前，各政黨勢必用盡心計，種種詐僞的行爲，種種欺騙的手段都做得出。等到當權以後，各黨員所注意

的是政府中的優差美缺，實行他們的『分贓制度，』各黨魁又祇顧他們自己的地位，自己的私利，把選舉時候所宣佈的政策與黨綱完全棄置不顧。並且各黨之內又不免常有幾個以政治為生活的政客，他們把持了一切的權力，又利用政黨的機關，去達到他們自私自利的目的。所以近來反對政黨制度的人也因之逐漸增加了。可是在沒有發明別種能代替政黨的制度之前，政黨是決不會消滅的。

第二節　中國國民黨及其組織

我們常聽見『以黨治國』與『以黨建國』這兩個名詞，我們又時常把這兩個名詞混在一起，以為有同樣的意義。可是在事實上『以黨治國』與『以黨建國』實在是兩件極不相同的事實。孫中山先生在第一次全國代表大會主張『以黨建國，』不是『以黨治國。』他對於這兩個名詞的區別說得最明白。他說：『我從前見得中國太紛亂，民智太幼穉，國民沒有正確的政治思想，所以便主張「以黨治國」但到今天想想，我覺得這句話還是太早。此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的責任，還是要先建國，尚未到治國。從前革命黨推翻滿清，不過推倒了

清朝的大皇帝。但大皇帝推倒之後，便生出無數小皇帝，這些小皇帝仍舊專制，比較從前的大皇帝還要暴虐無道。故中國現在還不能像英國美國以黨治國。今日民國的國基還沒有鞏固，我們必要另做一番工夫，把國家再造一次，然後民國的國基纔能鞏固。』

所謂『以黨治國』是像英國美國那樣，可是現在中國還够不上。所謂『以黨建國』是以一個黨來改造國家，鞏固國基，是革命的行動。革命時期原來是極專制的時期。列寧是一個事實上的專政者，其權力是較之從前專制時代的俄皇還要大幾倍。『順我者生，逆我者死，』是中國的一句老話，也是各國革命首領的口頭語。這因爲革命時代的種種擾亂情形，非用極激烈的與極專制的手段，實在沒有方法可以達到革命建設的目的。中國國民黨是一個革命性質的黨，所以要主張『以黨建國。』至於『以黨治國』是歐美各立憲國所採用的政黨政府制度，像中山先生說，此刻『還是太早。』

中國國民黨已經有了三十五年的歷史，其名稱也已改五次。我們應當把這三

十五年的歷史約略敍一敍：

第一期　興中會　清光緒二十年成立。

第二期　同盟會　清光緒三十一年成立。

第三期　國民黨　民國元年成立。

第四期　中華革命黨　民國三年成立。

第五期　中國國民黨　民國十二年成立。

興中會是於中日戰爭後由孫中山先生在檀香山組織的。興中會的宗旨是興中國，宣言裏邊有『特集志士以興中，協賢豪而共濟；』章程裏邊也有『本會之設，專爲聯絡中外有志華人，講求富强之學，以振興中華，維持團體起見。』宣言與章程的口氣都是很和平的，連『革命』這兩個字都沒有提出。興中會最初的會員祇有數十人，直到了庚子拳匪亂後，長江及粤桂閩三省的會黨纔合併於興中會，會員的人數纔增加。

孫中山先生於光緒三十一年重到歐洲，以三民主義、五權憲法號召於留歐學

生，並以興中會的名義連開三次會議，第一次比京，第二次柏林，第三次巴黎。但那時候歐洲方面的中國留學生數目還少，所以講到革命運動還不如那中國留學生與商人衆多的日本容易進行，中山即轉回日本，開第四次會於東京富士樓，把興中會改爲同盟會。中華民國的名稱、青天白日滿地紅的國旗形式都是這時候規定的。當時又公布黨綱及政策，發表同盟會軍政府宣言，發行民報，以便宣傳革命於民衆方面。同盟會軍政府宣言提出四個大綱，就是『驅除韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權，』並又把進行程序分爲三期，即軍法之治、約法之治與憲法之治，就是現今所謂軍政、訓政、與憲政三大時期。

辛亥光復後，革命同盟會即改組爲國民黨，發佈黨綱，變爲正式的政黨。當時所公佈的黨綱共有九條：（一）完成行政統一，促進地方自治；（二）實行種族同化；（三）採用國家社會政策；（四）普及義務教育；（五）主張男女平權；（六）勵行徵兵制度；（七）整理財政，釐定稅制；（八）力謀國際平等；（九）注重移民開墾事業。但當時中山先生已失去指揮國民黨的能力，黨員多不遵守舊日主張，把全

副精力致意於個人政治活動方面。在名義上，中山先生仍是國民黨的總理，但在事實上，當時的國民黨已經變爲一個改良派的政黨，中山先生始終沒有過問那黨的黨務。

到了民國二年第二次革命失敗後，中山先生又號召一般革命份子，組織中華革命黨，明明白白把革命二個字標出來。中華革命黨是在日本成立的，入黨的手續非常嚴重，如打指模宣誓等，並且一切黨務又嚴守祕密，故其工作很少記載。到了民國六七年間，中華革命黨就卽解散。從民國七年後，孫中山先生卽着手改組中國國民黨，至十二年一月纔正式成立。當時又發表中國國民黨宣言，並在廣州召集第一次全國代表大會，決定國民黨的總章及規定施行的政綱。

現今中國國民黨的組織是依照第一次全國代表大會所決定的總章，其黨部的組織系統如下：

（一）全國　全國代表大會——中央執行委員會

（二）全省　全省代表大會——全省執行委員會

(三)全縣　全縣代表大會——全縣執行委員會

(四)全區　全區黨員大會或代表大會——全區執行委員會

(五)區分部　區分部黨員大會，——區分部執行委員會

除了上述五種普通黨部組織之外，還有特別地方黨部組織，共三種：

(一)特別區域黨部如熱河、察哈爾、綏遠等，與特別市黨部如廣州、上海、漢口等，其地位等於省黨部，直接受中央黨部的管轄。

(二)重要市鎮黨部，其地位等於縣黨部，直接受省黨部的管轄。

(三)國外黨部總支部等於省，支部等於縣，分部等於區，通訊處等於區分部。

中國國民黨最高黨部是全國代表大會，常會每年舉行一次，其職權如下：

(一)接納及采行中央執行委員會及其他中央各部之報。

(二)修改本黨政綱及章程。

(三)決定對於時事問題應取之政策及政略。

（四）選舉中央執行委員、候補執行委員、與監察委員、候補監察委員。

在全國代表大會閉會期內，中國國民黨的最高機關是中央執行委員會，其職權如下：

（一）代表本黨對外關係。

（二）組織各地黨部並指揮之。

（三）委任本黨中央機關報人員。

（四）組織本黨之中央機關各部。

（五）支配本黨黨費及財政。

中央執行委員會全體會議每半年至少開會一次，在其閉會期內，由全體委員互選常務委員九人，組織常務委員會，執行其職務。所以在實際上這常務委員會就是指導全國黨務的機關。中央執行委員會同時又分設宣傳、組織、農民、工人、商人、軍人、婦女、海外等部，辦理各種黨務，並於必要時設立特種委員會，如政治委員會等類。

中央監察委員會每半年至少開全體會議一次，並互選常務委員五人，在中央

執行委員會所在地執行下列之職務：

（一）稽核中央執行委員會財政之出入。

（二）審查黨務之進行情形及部員之勤惰，訓令下級黨部審核財政與黨務。

（三）稽核在黨中央政府任職之黨員，其施政之方針及政績，是否根據本黨政綱及本黨制定之政策。

一省的最高機關是全省代表大會，每年舉行一次，其職權是接納及採行省執行委員會及本黨省機關各部之報告，決定本省黨務進行之方策，選出省執行委員並監察委員。在全省代表大會閉會期內，省執行委員會是一省最高的權關，其職務是：

（一）互選常務委員三人，組織祕書處。

（二）設立全省各地方黨部，並指揮其活動。

（三）任命該省黨機關報人員。

（四）組織本省機關各部。

（五）支配黨費及財政。

一縣的最高機關是全縣代表大會，每六個月舉行一次，其職權是接納及採行縣執行委員會及其他本黨縣機關各部之報告，決定本縣黨務進行之方策，選舉縣執行委員及監察委員。在大會閉會期內，一縣的最高機關是縣執行委員會，其職務是選舉常務委員一人，執行日常黨務；設立全縣各地方黨部，而指揮其活動；經省執行委員之核准，任命該縣黨部機關報職員；組織全縣性質之事務各部；支配縣內黨費及財政。

一區的最高機關是全區黨員大會，或代表大會，每月舉行一次，討論黨務，其範圍如下：

（一）接納及採行區執行委員會之報告。

（二）報告區內黨務之進行，解決黨務之困難，及發表關於政治經濟之意見。

（三）訓練黨員問題，黨員補習教育問題。
（四）徵求黨費問題，討論縣執行委員會決議案之實行方法。
（五）選舉該區執行委員會委員及監察委員。
區執行委員會在黨員大會或代表大會閉會時是一區的最高機關，互選常務委員一人，並須於每兩星期將活動經過情形報告縣執行委員會。其職權的範圍如下：
（一）指揮區內各區分部或其下各特別黨務機關之活動事宜。
（二）召集全區黨員大會或全區代表大會。
（三）組織區分部，但須得縣執行委員會核准。
（四）支配黨費及財政。
區分部是中國國民黨之基本組織，由區執行委員會或其他代理機關組織之，或自行組織之。黨員人數須在五人以上。區分部的作用是黨員間，或黨員與上級主要機關間之聯絡，其職務如下：

（一）執行黨之議決。
（二）徵求黨員。
（三）幫助區執行委員會進行黨務。
（四）分配本黨宣傳品。
（五）收集黨捐，分售本黨印花、本黨紀念相片、本黨表記等。
（六）選派出席區大會、縣大會之代表，及初選省大會、全國大會之代表。
（七）執行上級機關之命令。

區分部黨員大會至少兩星期開會一次，選舉執行委員三人，組織區分部執行委員會。執行委員又互選常務委員一人，執行日常黨務，並須每兩星期將其活動經過情形報告區執行委員會一次。

這是中國國民黨總綱中所規定的組織法。可是這兩年來因時有特別事情發生，中國國民黨也沒有嚴格的依照這總綱辦理。例如總綱內規定全國代表大會常會年舉行一次，『中央執行委員會遇有不得已情形時，對於全國代表大會常會之

召集，得通告展期，但不得超過一年。』但自民國十二年至十七年的五年時期中，全國代表大會祇召集過兩次，現今的中央執行委員早過了法定的期間。這種大概是因爲這幾年軍政時期內所發生『不得已情形』太多，實有不得不延期又延期的苦衷。中國國民黨的組織又是一種民治集權制度，下級黨部有選舉執行委員的民治權利，但同時上級黨部卻有提出候選名單或甚而至於圈定選舉名單的權力。這也是因爲中國國民黨是一個革命黨，這幾年又是軍政時期，爲顧全黨的穩固起見，不得不採用集權的手段與方法。

第十六章　選舉權與罷免權

第一節　選舉權的學說

選舉制度是現今各民治國所不可缺少的一種制度，無論其政府的形式與組織怎樣不同，一部份的執政人員總是由那般合格的選民選舉出的，是對於人民負責的。所以實行民治政府最低限度的兩個要件就是：第一，人民必須有選擇執政人員的能力，執政者又確能代表多數人民的意志，執行一切政治上的權力，為全體社會謀幸福。第二，選舉的方法與手續又必須精確規定，務使選舉時候的一切弊端均能預先防止，那般腐敗的政客不能從中搗亂，做出軌外的行動。人民選舉執政人員的權叫做選舉權，關於選舉方面的法律叫做選舉法。選舉法的範圍很廣，凡選民的資格，選民的註册，選舉票的格式，投票的方法與手續，被選人的資格，防止選舉舞弊的種種方法，選舉訴訟的手續及其判決的執行，均包括在內。

選舉法的良否，確是民治制度能否有良好結果的關鍵。沒有良好的選舉法，選

舉時候就難免不發生種種弊端，人民的意志很難真確的表示出來，當選的執政人員之中，也不免有腐敗的官僚政客混雜其間，有了這樣的情形，民治制度就很難有良好的效果。但良好的選舉法也不一定能使民治制度有多大的成效；法律的效力祇能從形式上從手續上防止一切弊端，法律也沒有方法改變人民的本性，使人民舉出那般真能代表人民意志的執政人員。良好的法律是重要的，良好的人民卻更重要，這是一切制度的根本原則。並且人民對於一種制度的觀念，也能影響於這種制度的性質及效果。所以我們在討論選舉制度的種種問題之前，我們應當先討論人民對於選舉權所曾發生過的各種觀念，及根據於這種觀念所制定的法律。

從歷史方面着想，各時期人民對於選舉權的觀念可以分做四種。在歐洲古代，人民把選舉看做公民天然所當做的事務，除非與國家脫離關係，一個公民是萬不能放棄這樣的職務。這是古代希臘羅馬時候的觀念。選舉不是一種權利，也不是政府職務的一種，祇是公民所必做的事務。凡是公民，必定要參與選舉事務。希臘的城市國家大概是由家族推廣出來的，所以國家與人民差不多是分不開的。希臘政治

制度最奇異的特點，就是一切官吏，除那種必須具有軍事才幹的將軍以外，皆是抽籤選出來的；何人當選，專憑偶然的機會，不憑才力。這種辦法的目的是爲防止寡頭政治以及那更爲惡劣的暴君專政的發生。在羅馬的共和時代，公民的政治職務是平等的。但他們所用的方法，與希臘時代的制度完全不同：羅馬人民確實用選舉方法，選舉政府的官吏。羅馬平民對於政治上的要求，大概不在支配公務，祇在選擧支配公務的官吏；不要自己有權可以做官，祇要自己有權可以問官吏的責任，阻止官吏濫用威權來侵害自己。

日耳曼民族也有同樣的觀念，以爲凡屬於一族的人民，都是族裏的一份子，一定要參與選舉事務。所有各種議案由幾個族長提出，預先在族長會之中詳細討論，然後交付人民表決。在人民會議中，先由族長發表意見，人民均帶有軍器，以軍器相觸爲不贊同的表示，呼喝爲允諾的表示。在中世紀意大利與法國南部各城市，這樣的觀念還是存在。有許多城市還是用抽籤選舉的方法。但在這類的城市中，公民的範圍有很嚴格的規定，到了後來，祇有少數舊家族的人才有公民的資格。就是到了

現今時代，各國選舉制度，差不多還沒有完全脫離這樣一種觀念的影響。現今各國的選舉法均規定國籍爲選民資格的一種，就是一種確實的證據。

第二種選舉觀念是中世紀國家選舉制度的根據，是把選舉作爲一種特別權利，爲地主所特有的。這一種觀念，是歐洲中世紀封建制度的出產品。希臘城市國家是以人民做根基的，中世紀封建國家是以地主做根基的。在中世紀時候，民族國家還未產生，當時確實沒有一個普通的人民團體，可以代表社會上各部份的人民。教士、貴族、平民是社會上三個大階級，既沒有共同的利害關係，彼此階級又互相對待，如同國界上，英國人法國人德國人的界限，分得一樣淸楚。就是以後民族國家初發生時候，這許多國家還脫不了『地產國家』的性質，是由地主的武力組織起來的，是由地主的智力維持的。比方英國國王召集了那般有特別權利的貴族作爲國王的諮詢機關，以後纔有上議院的產生。上議院議員的資格，是完全根據於地產的多寡與產業權的性質。以後到了十三與十四世紀，英國與大陸各國發現下議院時候，下議院議員與選舉人的資格，也是根據於地產權的。直到最近時期，英國的選舉制

度，還是脫不了這樣一種觀念。並且各國選舉制度中，還有種種奇妙的方法，使財產階級佔特殊的地位，如從前普魯士的三級選舉制度，比利時的複數選舉制度。這種種方法，在名目上雖各不同，但在實際均離不開把選舉權作爲一種特別權利看待。現今各國選舉法中所規定的種種財產資格，也是受了這樣一種觀念的影響。

就是在封建時代選舉權觀念最盛行的時候，已經有幾個哲學家表示一種根本不同的選舉權觀念。在選舉權學說的歷史上，這是第三種選舉權觀念，是發源於中世紀那般主張人權的哲學家，成熟於立憲制度初發生的時候。照這第三種選舉權觀念，人民是應當有選舉權，因爲選舉權是人民自然權利的一種。歐洲中世紀經院學院學派的學者，已經把一種抽象的人民選舉權利，表示在他們的人民主權學說之中。以後還有幾個學者主張人民主權更加利害，更加激烈，甚而至於說，君主的權力是完全由全國人民委託的，君主所以能使人民服從，因爲人民情願把權力委託他。

這種主張人民主權的學說，在十四世紀時候，總算是一種夢想，可是這種夢想，

到了後來，也居然有成爲事實的日子。人民代表制度，首先實現於宗教方面，再由宗教方面，推行到政治方面。到了法國革命時代，這種抽象的選舉權觀念，非常盛行於歐美各國；在十九世紀，歐美人民，更把這人權學說奉之爲神聖不可侵犯的真理。就到現在，一部份人民的選舉權觀念，還是根據於這種人權學說。在歷史上，無憑無據的政治學說，是非常之多，但這樣的學說，也往往能使人民達到正當目的。民治制度之所以能通行於各處，也是受了這人權學說的影響。人權學說，雖能使世界人民脫離舊時的專制政體，組織現今的共和政府，使直接代議制度，推廣到世界各國，但現今的政治學者，差不多沒有一個人承認人民有天然的選舉權利。

現今的觀念，是把選舉權當做政府職務的一種。多數政治學者，均承認選舉是一種公共職務，並承認這個觀念較之以選舉權爲人民天然權利的觀念，更適合於民治主義的原則。選舉權是由法律規定的，並不是先有選舉權，然後有選舉法。選舉權的性質，是與公民權的性質完全兩樣的。公民權是公民最低限度的權利保障品，是人人應該有的；選舉權不是一種天然權利，不是人人應該有的，也不是人人能有

的，就是在那種實行普通選舉制度的國家，也有種種的選舉資格，未成年的人民，不能參與選舉，有神經病的，有犯罪行爲的，都不能參與選舉，一國的選民數目，至多也不過佔全體人民的三分之一而已，這是因爲選民的職務，不是人人有能力執行的，如同國會中的人民代表，與政府中其他的官吏，不是人人所能做的一樣。選民的團體與立法機關，都是執行政府職務的機關，是由國家法律設立的，並且隨時可以由法律更改其組織，及其職權，以便適合於當時的政治狀況。

現今世界各國，根據於這樣一種選舉權觀念，纔規定關於選舉的種種法律。假使人人有天然的選舉權利，那末，所有關於選民資格的法律都無須有了。選舉法律的目的，就是要選擇人民中有能力的人，給予他們參與政治與監督政治的權利，同時又預防選民執行這樣重大職務的弊病，使之不發生意外的變故。政府的選舉機關，也得要有了相當的能力，然後纔能執行其職務，不至於爲政客所操縱，也不至於爲暴民所威迫。强迫選舉制度，選舉票的改良，與選舉方面的種種改革，都想增加選民執行職務時候的效率。選舉權雖則不是人民的天然權利，但無論什麼人，如有相

當的資格與能力，就應當有權執行這種職務。選舉權確是人民參與政治、監督政治與服務社會的工具，也是民治政府所必不可缺少的一種要素。

第二節　選民的資格

選民的資格，各國不同；規定選舉資格的方法也各國不同，有規定在憲法之內的，也有以普通法律規定的。有許多國家，如法國德國等，把全國選民的資格規定在一種法律或憲法內的一章。英國從一八三二年起，直至一九一八年止，國會制定了許多法律，逐漸減輕選民的資格，增加選民的數目。在一九一八年以前，英國的選舉資格非常複雜，但那一年的人民代表法律把從前那種極雜亂的選舉資格根本取消，規定一種極簡單的資格，凡男子年在二十一歲以上，並在選舉區域內居住六個月以上，均有選舉權；凡女子在三十歲以上，並有住屋一所，或年值五鎊的租地一塊，也有選舉權。照美國聯邦憲法的規定，聯邦政府的選民，須有各邦下議員選舉人的資格，聯邦憲法第十五條與十九條修正案，保障黑種人民與婦女的選舉權。所以在美國，聯邦政府選民的資格，是以各邦所規定的資格爲標準，各邦又各有各的規定，

往往有資格相同的人，在甲邦有選舉權，在乙邦就沒有選舉權。

各國法律所規定的選民資格，從前是種類繁多，非常複雜，所以選民的數目祇佔全國人口中的極少數，這幾十年來民治運動的結果，使各國逐漸減輕選民的資格，增加選民的數目，所以現今各處選民的資格已經較從前簡單得多了。今將各國現行的選舉資格，約略分述如下：

（一）年齡　選民資格中最顯明的一種，就是年齡。大概說起來，多數國家的通例，都是規定二十一歲爲選民合格的年齡。這樣的規定，自然是很武斷的。從人民的智識方面着想，有許多人到了十八歲時候，智識就已發達，很有選舉的能力；還有許多人到了三十歲時候，反而還沒有這樣的能力。但國家的法律，卻照顧不到這種種例外的人民，祇能爲大多數人民設想，規定一種最適宜的標準。二十一歲就是大家所承認爲一種很公平的很適宜的標準。

（二）國籍　第二種選舉資格，就是國籍。照各國的通例，祇有國民纔能參與選舉。這樣的限制是很合理的，國家爲自衞起見，當然祇能給與本國人民參與政治

權利。暫時居留在國境內的外國人民，因有種種的特別情形，萬不能與本國人有同樣的利害關係，所以關於選舉事務，當然不能使他們與聞。但是現在世界交通這樣方便，各國人民往往爲增加他們經濟方面的，或別種的利益起見，遷移到別國居住。所以在各國的居民之中，往往有很多的外國僑民。爲便利這般外僑起見，各國政府均制定一種入籍的法律，使那般從外國遷移來的僑民，住滿了一定的時期後，並且經過了一種法定的手續，就能改變他們的國籍，如有相當的資格，也能與本國人民同樣有參與選舉權利。

（三）居住的年限　照各國的選舉法，選民必須在選舉區域內，居住一定時期以上，並在選舉册上登錄了他的姓名，方能有選舉權。這樣的限制也是很合理的。因爲選舉權須得種種的限制，就是在普通選舉制度之下，也不是個個人有選舉權的，所以區別選民合格與否的方法，是各種選舉制度所免不了的。居住時期與註册，確是一種最簡便的方法，並且同時又能防止選民重複投票的弊病。但各國選舉法，規定居住的年限，又各不相同：最短的一個月時期就合格了，最長的卻要兩年時期。

（四）
須能寫讀本
國元年選舉
受破產之宣
文字者。

（五）
女子總不能
制，並且又是
據於歷史的
政權，當時的
代歷史上邊，
全在男子的
沒有軍事上

但近幾十年來各國婦女在各方面逐漸解放以後，他們就要求政治方面的解放，要求與男子一樣，有參與政治的權利。這就叫做婦女參政運動。婦女參政運動，在歐洲方面的歷史，卻已很長。主張婦女參政運動的老祖宗，是英國婦人武爾斯東克來福忒（Mary Wollstonecraft）。她於一七九二年就寫了一本書，叫做擁護女權論。當時英國男子看見這本書，自然是大驚小怪，把這位婦女看做怪物似的。可是同時也有許多明白道理的人，他們的視線，漸漸引到這個所謂婦女問題，以後再經過將近百年時期的運動，主張女權的人也就多起來了。英國政府爲時勢所迫，祇得允許婦女先參與地方選舉。到了一九〇七年，國會又制定一種法律，允准婦女有被選爲地方議員的權利。歐戰發生後，大多數男子都上了戰場去當兵，國內大部份的事務大都均是婦女做的。人家方纔醒悟那婦女們也可以同男子一樣的做事，所以就改變了他們起初反對的態度，一致主張婦女參與選舉的運動。一九一八年修改選舉法的時候，英國國會就正式規定婦女參與選舉的權利。

世界各國婦女，最先得到選舉權的，要算新西蘭（New Zealand）的婦女，她們

是於一八九三年九月就得到的。在歐戰以前，澳大利亞、芬蘭、挪威、丹麥的婦女均有選舉權的。歐戰後新組織的或改組的國家，均給予婦女參與選舉權利。美國自從那第十九條憲法修改案成立後，各邦的婦女也與男子一樣的有選舉權。照這樣的趨勢看起來，別國的婦女，或者也許不久均能得到選舉權。選民資格方面，女性的限制，恐怕就不能存在了，就得要變爲歷史上的事實了。

（六）財產或納稅的資格　這是選舉權歷史上一個大問題。財產或納稅的選舉資格，也是歷史上遺傳下來的。現在雖祇有少數國家的選舉法，還免不了有財產或納稅的資格，但普通人民對於那般無產階級或不納稅人民與政府的關係，總不大十分確實明瞭，所以我不妨將這一種資格約略討論一下。照普通人民的觀念，祇有財產階級或納稅的人民，纔能算在經濟方面捐助政府的費用，纔能有選舉權參與政治；至於那般無產階級或不納稅人民，卻沒有經濟上的理由，可以證明他們也應當有同樣的選舉權。這是一種錯誤的觀念。我們要曉得政府的費用，是由人民方面征收來的。財產階級或納稅的人，祇是一種中間人，從他們手裏，社會上財產的

一部份交入到政府國庫裏。凡是能夠增加社會財產的人民，無論他們是有產階級或無產階級，無論他們納稅與否，均是接濟政府費用的人民。祇因爲私產是征收賦稅最方便的標準，所以就有種種誤會發生。凡不納稅的生產者，往往不能明白其中複雜情形，所以對於政府的浪費浪用，就漠不關心，以爲他們是無須擔負政府債務的。財產階級一方面，又覺得他們交納了賦稅，供給了政府一切費用，他們就應當有一種特殊權利。直到最近時代，這種錯誤的觀念，纔算已經打破，多數人民纔算能夠明白那無產階級與政府的關係也是很密切的。在事實上，就是一個普通勞工，也得要擔負政費的一部份，他們也許沒有直接交納賦稅，但他們日常所用的所吃的一切物品，早已由政府征收了很重的賦稅，他們間接所交納的賦稅，也許較之財產階級所納的直接稅更重。因有這種種原因，現今各民治國，大半早已廢除了那財產或納稅資格，凡成年男女，祇須有相當的智識或道德，均有選舉資格。這就叫做普通選舉制度（universal suffrage）。

選舉權既是一種公共職務，其性質也與政府其他官吏相類似，所不同的地方

祇在於數量方面，並不在於質地方面。所以選民的資格，也得要與政府官吏的資格相類似。概括的說起來，我們很可以把選民方面的理想資格舉出，大約有下列的三種：第一，選民對於他們政府組織的根本原則，有一種忠實的信仰；第二，願意依照他們自己的良心，不畏强暴，不受利誘，並能從國家最大的利益着想，投他們的選擧票；第三，有相當的政治智識。

大概除了激烈份子之外，無論何人，都能承認這樣一種標準。可是在紙上把選民的理想資格寫出是一件事；以法律的形式表述這樣理想資格，並能確實試驗羣衆的能力，辨別他們合格與否，卻是另外一件極不相同的事務。比方大家都承認忠實與智識是選民應當有的資格，但這幾個名詞，決不能有一種確實的定義，可以使大家都承認的，並且選民究竟應當有多少限度的忠實與智識，纔能算是够格，也是一個不能解決的問題。學校證書與文憑，決不能證明一個人是真有智識的。並且就是現今心理家所用的智識測驗方法，真能試驗出一個人究竟有多少智識，這種方法，也不能測驗一個人的忠實與道德的限度。一個極有智識的人，也許同時是最不

忠實的。『利令智昏』是人類，特別是我們中國人的通病，很少有人有一種膽量可以抵抗得住的。從前選舉安福國會議員時候，很有幾個受過外國大學高等教育的歐美留學生，出賣他們的選舉票。在前清與民國的貪官污吏中，也很有幾個見解極高智力極大的人物。這種種情形，都是解決選民資格問題中的困難事實，順便提出，以備讀者注意。

第三節　選舉法及選舉權的性質

中華民國十六年之中，曾經制定過三次選舉法。第一次是元年國會組織法及參衆兩院議員選舉法，是元年八月十日公佈的；第二次是袁世凱時代的立法院組織法，及立法院議員選舉法，是三年十月二十七日公佈的，五年六月二十九日廢止的；第三次是修正國會組織法及參衆兩院議員選舉法，是於七年二月十七日公佈的，於九年十月三十日失去效力。

依照辛亥光復時代的臨時政府組織法，立法機關是一個參議院，由各省代表組織的。元年選舉法是依照臨時約法，由這參議院制定的。舊國會就是依照元年選

舉法產生的二次革命發生後，舊國會於二年十一月四日解散。袁世凱即召集約法會議，修改臨時約法及選舉法。第二次選舉法公佈後，並未產生出新的立法機關，當時的立法院，就以袁世凱所任命的參政院代行職權。袁世凱帝制運動失敗後，舊國會又重行恢復元年選舉法也即恢復。以後在歐戰期內，舊國會與政府又因參戰問題，發生衝突，國會又遭第二次的解散。同時又發生張勳的復辟運動。復辟平復後，總統又復令各省選派參議員，組織參議院，以備修改國會組織法及選舉法。這次公佈的新選舉法，就是產生第二屆新國會的法律。九年五月發生直皖戰爭，安福系失敗，新國會也於無形之中解散，新選舉法也即失其效力。政府又以元年選舉法重組國會。當時所謂新新國會議員也曾選出一部份，惟因奉直戰爭發生，所以永未召集。這就是民國十六年時期中選舉法更改的歷史。

民國初期的三種選舉法，都是很簡單很不完備的。選舉並不是一種簡單事務，其中一切的手續，實在非常複雜，一不小心，種種弊端立即隨之發生，其結果勢必至於把選舉權變爲一種有名無實的民權，人民徒有選舉官吏的空名，事實上的選舉

權，卻被少數政客操縱去了。孫中山民權主義的實現，不單是專靠宣傳所能達得到的，宣傳主義本來是軍政時期『開化全國之人心而促進國家之統一』的一種方法（建國大綱第六條）。現在已從軍政時期到了訓政時期，我們應當注意於實現民權主義的方法與手續。孫中山先生的四種民權，無論是選舉權、罷免權、創制權與複決權，都要靠一張選舉票使人民表示意志。人民意志能否真確表示出來，大半是要看投票的手續與方法規定得完備與否爲定。所以關於這張小小選舉票的一切小問題，纔是實現民權主義的主要關鍵。

講到選舉與投票的方法，世界各國中要算美國的經驗最多，歷史最長，所以美國各邦的選舉法，也要算是最詳細，最完備。幾個重要的邦，各有三百多頁長的選舉法。紐約一邦的選舉法，就有二十五萬多字。這就可以見得美國各邦選舉法的詳細與完備，實不是別國可以比得上的。

美國各邦，把選舉法看得非常重要，是因爲自從選民的資格減少，選民的數目增加後，選民的職權也逐漸加大，選民在政治上所佔的地位也日漸重要。但同時人

性中的種種缺點，並不能因政權的增加而減少；人民的政權增加後，種種的引誘力亦往往因之增加，人性中的種種缺點亦往往因之愈加顯露。美國從前很受不完備的選舉法的痛苦，所以近來纔想到用人爲的法律方式，來防止人性中的缺點表露出來。

選民的第一種職務是選舉政府中主要的官吏，大都均是他選舉出來的。在立法院一方面，各民治國的選民，均有選舉下議員的權，在法國與美國，就是上議員也是民選的。在行政院一方面，除了幾個有世襲的君主以外，如英國日本等，大多數民治國的選民，都有選舉行政首領的權。但法國的總統是國會選舉的，所以選民祇能算有間接選舉行政首領的權。在司法院一方面，多數學者均不贊成選民選舉法官，因爲法官是一種專門人員，與行政官或議員的性質完全不同，深通法理的法官，實不是普通選民所能選舉得出的。所以在現今各民治國，除了美國的幾邦之外，選民均沒有選舉法官的權。

人民的選舉權，不單在於決定某人當選，或某人落選而已，政府的大政方針，也

往往因選舉結果而決定的。照歐美各國所通行的政黨政府，政黨有擬定政府政策的職務，至於各黨政策的去取，完全由選民在選舉時候決定的。甲黨得勝，甲黨就能實行他們的政策；乙黨得勝，乙黨就能把他們政黨的政策變為政府的政策。所以選舉問題不僅是一個人選問題，其中還包括決定政府政策的重大問題。在那種所謂內閣制的政府，這選舉權更其重要。內閣制的政府，是行政院對於立法院負責的政府。立法院如有不信任行政方面的表示，內閣全部閣員就須辭職，或即解散國會，使人民重行選舉新國會。這樣的選舉，卻是解決行政與立法間衝突的一種辦法；因為舉出的新議員中，如有多數贊成內閣的主張，內閣就可以繼續維持下去；如果多數新議員還是與舊國會一樣的不贊成內閣的主張，那末內閣除了辭職之外，實在沒有別種方法可想了。在這樣的情形之下，選民差不多就有罷免內閣閣員的權。

選舉權的重要既如此之重大，其影響所及，不但在於人選一方面，還有政策的去取，各政黨中那一黨能執行政權，都是要靠選舉結果而決定的。選舉制度，確是民治制度的基礎，選舉制度不良，無論怎樣的民治制度，都不能有良好的效果。選舉制

度中最重要的根本原則，是民選官吏的數目萬不能太多。選擇幾個主要的官吏，也許在普通選民的能力之內；選擇幾十個官吏，就不是普通選民的能力所做得到了。如果選民到了選舉場上，接到一張極長的選舉票，其中候選人的數目不知有多少，並且又是向來所沒有聽見過的名字，選民處於這樣的地位，就失去選擇的能力，他們沒有法子可想，祇得糊裏糊塗投了他們的票就算完事。這樣的投票，叫做瞎子投票。其結果或使選民失去他們的責任心，或使政客操縱選舉方面的事務。政治上所有的弊端就因之而發生。

美國當初因為誤解民治主義這名詞，以為人民選舉官吏的權愈大愈好，所以各邦政府的官吏，無論大小，無論行政的、立法的、或司法的，大都均是民選的。但美國各邦政府的政治，卻弄得亂七八糟，腐敗的政客，利用了這樣的制度，就有把持政權的絕好機會。到了最近一二十年來，美國人民也就覺悟了這其中的弊病，所以又主張減少民選官吏的數目，使選民能夠專心選擇幾個主要的官吏。這種運動，在美國叫做『短票運動。』美國的經驗確是值得注意的，確是選舉制度方面的一種極好

教訓。

減少民選官吏的數目，並不減少選舉權的效力，選舉權的效力，卻反而因之增加，反而能在事實上把人民的意志比較真確的表示出來。比方拿歐美各國的情形比較起來，美國選民每年大概要投兩次的選舉票，歐洲各國大概是每二年，或四年，或四年以上投一次選舉票。美國的選舉票，又比歐洲的複雜得多，其中有各種各樣的官吏應當選舉的，還有各種各樣由創制權或複決權提出來的法律問題，應當投票表決的。無怪我們常聽見美國人說起『選舉票的重負，』不說『選舉的權利』了。選民自己明知沒有方法可以擔得起這『選舉票的重負，』所以往往不出席投票，就是到了選舉場，也祇像瞎子似的糊裏糊塗投一張票。一般政客們，就更容易操縱選舉了。所以選舉的結果往往祇可以算是政黨首領的意志的表示，不是人民意志的表示。

選舉權本來是由人民與專制君主，經過極長期的血戰纔得到的。從前各國人民，不曉得犧牲了多少性命，纔戰勝了專制的勢力，達到參與政治的目的。現今人民

有了選舉權，反而有許多人情願放棄他們的選舉職務。比方一九二〇年，美國選舉總統時候的人民的數目與所投的票數相差實在是非常之大。

美國大陸人口總數	一〇五、七一〇、六二〇
成年人民總數	五四、四二一、八三二
所投的票數總數	二六、六七四、一七一

從成年人民總數中，除去了那種沒有法定選舉資格人民之外，美國於一九二〇年，至少有五千萬合格的選民，可是祇有百分之五十二選民出席投票。

人民缺乏政治上的興趣，實在是各民治國的通病。現今政治上的大問題，就是怎樣可以提高選民的智識，使他們真有投票的能力，又怎樣可以使全體選民到選舉場上投他們的票。假使個個選民在平時能夠專心注意到政治上的一切問題，及執政者的行動；在選舉時候，能預先明白各候選人的主張，及各種主張於將來的政治究有什麼影響，並能慎重其事的到選舉場上投他們的票；在選舉以後，又能監督那般選出來的人民代表或官吏的行動，防止他們有什麼軌外的行動，這樣的選民

纔能算盡他們應盡的職務，有了這樣的選民，選舉權纔能發生良好的效果。

第四節　選民註冊

從大多數人民方面着想，所謂民權或參與政治權利，祇是選舉投票權。所以保障人民執行他們參與選舉，使他們不受外界任何方面威迫或利誘，依照他們自己的意思投他們的票，是實行民權主義的第一個條件。

防止選舉舞弊的第一道防線，是選舉以前的選民名冊。編製選民名冊的方法，曾經改變了多少次數。我們就拿美國來做一個例，說明這種種編製選民名冊的方法。美國從前社會狀況簡單時候，差不多是沒有選民名冊的。那時候的選舉法是很簡單的，祇規定選民的資格。到了投票這一日，凡人民自以爲有選舉的資格，就可以到選舉場報名，如果沒有別人出來反對，證明他的不合格，他就可以投票。假使那一個報到的選民的資格，因爲有人反對，發生了問題，選舉監督就有判決的權力。在那種小鄉區人民都互相認識的地方，這一種臨時報名投票辦法是很能行的。但在大城之中，這種辦法，就防止不了那許多沒有資格的人民混充選民投票。

美國第一次改革，是把選民臨時報到的辦法，改爲選舉之前預先編製選民名冊的辦法。在最初時候，那編製選民名冊的職務，是委託收稅員或其他地方官吏辦理。可是這種方法，祇能適用於小城市或鄉區，萬難適用於人口衆多的大城市。在小地方，調查員是很容易把人民的選舉資格，一個一個的調查淸楚，編製一種較爲完備的選民册，就是有什麼錯誤，也很容易更正。因爲在這類地方，各人的情形是大多數人所知道的，沒有選舉資格的人，差不多是沒有方法可以混入在選民册內。但在大城市，調查選民資格，卻是一件極不容易辦理的事。因爲各人的情形，差不多是沒有人知的，往往一個已經死了好幾年的選民，祇因他的名字是在選民册內，在選舉時候，就有人冒他的名字去投票；還有已經搬到別處或在別處地方居住的人民，或沒有選舉資格的人，往往大批的混入選民册內。有人曾經說過一句話，描摹幾十年前美國大城市的選民册，他說：到了將近選舉時候，政黨裏的舞弊政客，就與選舉調查員通同作弊，把各種各樣的人名，都加入在這選民册內，等到把他們所想得出的名字寫完了，他們還要到公墳裏邊，把墳碑上的人民也塡入。

從一八六六年起，美國又進行第二次的改革。這次是由紐約與克立福尼兩邦首先制定一種叫做個人註册法律，其目的是還要鞏固那選民名册的第一道防線。個人註册法律現在已通行於美國四十多邦，有些是通行於全邦各區域，也有些祇適用於較大的城市，因爲選民名册，祇有在大城市纔發生問題。依照此項法律，各選民在選舉之前，於一定日期到選舉註册官處註册，並須確實證明他的法定選舉資格。在各大城市與少數的邦，註册事是每年或每二年舉行一次，除此之外，凡人民到了成年時期，或住滿法定的居住年限，他的名字就能永遠列入選民册內，直到他死了或搬走了，或失去了選舉資格爲止。

在大城之中，註册事務須三四天時期方能辦完。爲選民的便利起見，各處往往把註册日期分做三次或四次，每次大概相隔十來天。假使選民確有正當理由不能於規定的日期註册，他也可以將來補註。註册事務是由註册官於每一個選舉區內的投票場舉行。選民的姓名與住址，都得記錄下來，並且在城市內，各選民還得要發誓報告關於他個人的種種情形，如職業，居住的年數，上次註册的區域與日期，生育

的地方，納稅的數目，個人的容貌、年歲、高度、重量等，末了，假使他是能寫字的，他還得要留一個簽字樣子。

在註册時候所得關於各選民的種種事實，須由註册官詳列一表，送交下次選舉時候的選舉官與選舉審判官。註册官又須將每條街每所房屋的合格選民印一名單，公佈於每條街上容易使人注意的地方。凡違背此項選舉註册規則，須依照刑事法律，受相當的刑罰，大概是從三年至五年的監禁，再加幾千塊錢的罰金。

選民名册是防止選舉舞弊的第一道防線。這道防線能否抵抗得住敵人的侵入，一半是要靠軍械是否精良，一半是要靠軍士是否有膽量、有技能。選民註册的方法是軍械，執行選民註册事務的人員與選民自己是軍士。一九一四年美國中部有一個城市，發生過一次極大的選民註册舞弊案件。邦政府剛於上一年制定一種選民註册法律，想革除歷年的弊端。但這種法律實施的第一年，就發生一個城市當選的市長，與其他一百五十個本地政客通同舞弊事情。在審判時候，有一個年在二十一歲以下的少年，供認投了十四次票，還有一個供認投過二十二次票。又有第三個

證人供認很多別處的人民，已經死了幾年的人民，甚而至於他的一只狗的名字，都塡入了選民名册之內。在投票這一日，從外面雇用了許多人來投選民册上假名字的票。在這城的一個區域之內，所有居民不到二十個黑人，可是投票的結果，發現三百多張黑人所投的票。這是美國最近的最大的舞弊註册案件。但自從此案有關係的人都定了罪以後，人民大都發生了相當覺悟，覺得此類舞弊案件的發生，是選舉權的破產，所以對於這類選舉事務，極力想了種種預防的方法，防止弊端的發生。一種有效力的選民註册法律，加上强有力的人民公意贊助，確是防止假冒選民重複投票等弊端的方法。

第五節　選舉票及投票手續

在最初的時候，選舉是不用選舉票的，每一個選民到了選舉場上，就有人提高聲音報他的名字，選舉官立卽問他：『某人，你舉誰？』他卽以所舉的人姓名答覆，書記官卽記錄下來，選舉官正式宣告某人又得一票。得票的候選人卽站起，一鞠躬，同時又高聲致謝，他的同黨亦往往拍手公賀。英國當初選舉下議院議員時候是這樣

的，美國殖民地時代的選舉也是這樣的。那時候選舉權是社會上特殊階級的特別權利，選民的人數是非常之少，每次選舉的代表也祇有一個，這一種簡單的選舉方法自然很能適用。在選舉時候，人人都能曉得各候選人各得的確實票數，選舉完結以後，結果就可立卽發表。這種方法叫做公開的選舉制度。

當初那般守舊份子與財產階級，很想保持這一種選舉制度，他們的理由是：第一，這是公開的，第二那般有學問的領袖份子能公開的宣佈他們的選擇，領導其他的羣衆。但在貧富不均的社會，各人的勢力又各不相同，這一種公開的選舉，是差不多沒有方法可以保護人民選舉權的獨立。並且各候選人所得的票數，又是隨時知道的，所以到了選舉末了的時候，一切競爭就更劇烈了，選舉票買賣的行市一定就會飛漲。

在十七世紀中間，英國有幾個學者，就已看出這種公開選舉制度的弊病，所以就主張改用祕密投票制度。他們的主張卻於十八世紀末了首先實行於美國幾個邦。到了十九世紀中期，各國大都改用一種無記名的祕密選舉票，這就是在選舉時

候，選舉人須把被選人的姓名寫在一張紙上，叫做祕密的選舉票，投入票筒之內。但最初的祕密選舉票，與現在的所謂選舉票完全不相同亦不相像的。那時候各選民各自隨便預備一張紙，寫上一個人的名字，就算是他的選舉票了，所以各選舉票的形式與大小是各不相同的。後來有幾個候選人爲便利選民起見，就替他們預備了選舉票，或於選舉之前送到他們家裏，或在選舉場分給他們。但各候選人所預備的選舉票還是於選民不十分方便，假使選舉的官吏有好幾個，選民就得要從許多的選舉票之中選擇幾種。並且從政黨方面着想，這種情形又是很不好的，往往被選的官吏很不容易多數屬於一黨。各政黨一方面爲選民的便利起見，又一方面爲他們自己的利益起見，就於選舉之前，把他們黨內所決定的各候選人印就一張名單，分給選民，並希望他們於選舉時候投入票筒。所以在政府尙未有正式的選舉票之前，預備選舉票的職務往往都到政黨手裏。

凡各候選人或政黨所預備的選舉票，大都是形式不一，大小不一，各有各的顯著的區別，當各選民把票投入票筒時候，人家一望而知他所投的是那一個候選人

的，或那一黨的選舉票。種種弊端、威迫、買票賣票行為，都從這一點上發生了。買票人看得見對方所交的是什麼貨，選舉票的買賣生意，自然能十分發達。到了十九世紀下半期，各國特別是美國各邦就注意到這一層，規定了許多詳細法律，其目的就是要保守選舉票的祕密。例如選舉票須用白色紙張，並須合法定的大小，票的外面又不能有什麼記號等類。凡選舉票不合於法律的規定，在計算票數時候，就須作為無效。可是這種關於選舉票的法律，也不能完全革除選舉方面的弊病。

同時澳大利亞洲有一個英國殖民地，也覺得選舉弊端百出，極力想法改革，其結果是於一八五八年採用一種新式的無記名投票制度，普通叫做澳大利亞式的選舉票（Australian ballot）。英國於一八七二年，美國於一八八八年也就採用；從此以後又推行到各處，現今各國普通所用的選舉票，大都是這一種澳大利亞式的選舉票。澳大利亞式選舉票的特點就是：(一)凡預備、印刷、與分配選舉票的費用都是由政府擔任的，政府於每次選舉時候，分給每一個選民一張正式的選舉票；(二)選舉票上印有這次選舉的官吏各候選人的姓名，政府差不多可以算擔保各候選

人都是依法提出的；（三）各選舉票的大小、形狀、顏色與印刷都是一律的，並且還有一種特別記號；（四）選舉票是分給各投票場的選舉官，再由選舉官在投票場內分給選民每人一張，選舉完結後，選舉官又須將每一張選舉票，無論是已投或未投，廢票或有效，都算清楚；（五）選民得到選舉票後，即在一個祕密之處，於票上候選人姓名之下，劃一記號，投入一個下鎖的票筒；（六）末了，由選舉官計算票數，將其結果計入清賬，報告上級選舉機關。

所以現今各國所通用的選舉票，都不是空白的票，由選舉人自行塡入所選的人的姓名，卻是印好的，有候選人姓名的票，選民祇在所選的候選人姓名的旁邊劃一記號。這是因爲在現今人口衆多的社會中，選民很難從無數人民之中選擇幾個適當的人物，就是選民有這樣能力，這種各選民舉各別人物的選舉票，也是很不容易計算的，也許選舉票上有名字的人不知無數，但其中卻沒有一人得到多數票數的。所以選舉之前，候選人的指定是必需的，是現今各種選舉所免不了的事實。大概有政黨的國家，預先選定候選人的職務，就歸政黨辦理。各政黨舉定了各黨的候選

人後，選民在選舉時候就有確定的標準，並且也容易執行他們的職務，祇須從各候選人之中舉定當選人。從前民國選舉法上所規定的初選與覆選制度也有這樣的用意。但各政黨舉定候選人也免不了有種種弊病，所以現今美國各邦均有極詳細的法律，規定選舉候選人方法，並又將正式選舉的一切手續與方法適用於候選人的選舉。

各國選舉法上關於投票與計算票數的規定大概都有三種根本辦法：第一，選民的選舉是要祕密的；第二，計算票數與票數的記錄是要公開的；第三，執行選舉事物的官吏是要各黨黨員充任的。這種辦法的目的是要選民能自由投票，選舉官能公平計算票數。選民投票的手續雖各國不同，但其大概情形可以約略敍述如下。

一個選民到了選舉場上，他就把姓名報給選舉官。選舉官即查選民名册。假使有人對於他的選舉資格提出抗議，他就即發誓提出種種證據，證明他是有選舉權的，祇有選舉官有滿意的表示，他纔能繼續進行，走入選舉場的圍圈，由選舉官給他一張票。他得了這一張票後，退入一個被帳幔圍起來的地方，在裏邊單獨把票上他

所要舉的人民之下劃一記號，他又必須把這票摺好後，方能走出他把摺好的票交給那管理票櫃的選舉官，他的名姓又報一次，記錄下來，選舉官還得要查明這票背後的特別記號，證實這一張票就是當初他進場時候所交給他的，纔能把這票投入櫃內。

近來美國有十幾個邦又採用一種新式的投票方法，這就是用機器投票。在這十幾邦之內，選舉票是廢除了，選民選舉時候是用一副投票機。投票機的外面是與選舉票一樣的，也有各黨所選定的各候選人姓名。投票機是有一個帳幔圍住的，所以選民在裏面選舉時候，外面的人是看不見的。他願意舉誰，祇須一推誰的姓名之下的機關，外面一推，裏面就記錄一票。各黨的候選人又各有一個總機關，如有人不願意一個一個的選擇，願意把一黨所提出的候選人攏統舉出，他祇須把這一黨名稱底下的總機關一推就是了。

投票機最大的優點是可以免去計算票數的種種麻煩。投票機是一種自動機，選民在外邊推動各機關的次數，裏邊能自動加起來，所以投票完結後，祇須把後面

的機器開出來，就可以得到各黨各候選人所得的總票數。選舉完結後，選舉官把選舉結果報告政府主管機關，再由主管機關正式通告當選人。

選舉確定後，落選的人如有不滿意於這次選舉的一切手續，或計算票數算差了，或投票場上有不合法的行動，或有其他種種舞弊行為等類，還能提選舉訴訟案件。這類訴訟案件或歸法庭審判，或歸立法院審判。

第六節　罷免權

孫中山先生在民權主義第六講裏邊說：『所謂先進的民權國家，普遍的只實行選舉權一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。』

這幾句話是說明罷免權與選舉權的關係。人民有了選舉權，可以舉出相當的人物，充當政府的官吏，執行政府的職權；人民有了罷免權，可以停止那已經舉出的官吏的職權，取消他們尚未做滿的任期。選舉權是用投票的手續執行的，罷免權也用投票的方法執行的。人民執行罷免權的時候，也祇是召集一個特別投票大會，使人民投票表決某官吏在其未滿任之期，應否斥革而另舉他人執行其職權。

現今各民治國實行這罷免權制度的祇有美國一處。罷免權是於二十五年前（一九〇三年）初次試行於美國西方一個城市，以後就盛行於那種委員會式的與經理式的城市政府。到了一九〇八年，西方有一個邦也採用這制度，凡邦政府的與邦內各區域的民選官吏都能依照法定的手續，由人民投票表決去取。現在美國有十一個邦的憲法與無數城市的市規約都有關於執行罷免權的條文。

美國各邦罷免權的範圍是很不一致，有些祇適用於民選官吏，有些還能適用到任命的官吏，有些把法官除外，有些連法官包括在內，有一邦甚而至於連法庭的判決也可以交人民投票表決取銷，還有一邦的罷免權能適用於該邦所舉出的美

國國會議員。講到執行罷免權的手續，各邦也頗不一致，但從大概的情形說起來，我們可以把這手續分做幾步。

第一，凡各官吏接事後，必要過了一定時期，纔能由人民提議罷免。這法定的時期大概是六個月，少到三個月，多到一年。立法院議員被選後一定要等到第一次開會後五天，方能由人民提議罷免。過了這法定時期，人民就能提出罷免請願書，並須聲明請求罷免的理由。該項請願書又必須有法定數目的選民正式簽名方能發生效力。大概的數目是百分之二十五，但也有低至百分之十或高至百分之三十五的。

罷免請願書得到了法定選民正式簽名後，第一步的手續就算完了。第二步是把這罷免請願書遞交法定的主管機關，由其審核。人民所請求罷免的官吏能於請求書遞交後的五天之內辭職，便可打消罷免的進行。假使他不提出辭職，假使罷免請願書又足夠法定選民人數簽名，那末主管機關就得於二十天到九十天之內，召集特別投票大會表決。

所以第三步手續就是投票表決。這也是一種正式的選舉。各候選人也依照法

定的手續提出，印在選舉票上，人民所請求罷免的官吏也算是一個候選人，所以從前這樣的投票祇是被罷免的官吏與新的候選人的選舉競爭，無論何人得到最多數票數就能繼續做完這一任期。但近來這一步手續都已改變了。現今各處的罷免選舉票上都有一個先決問題：這就是『現居某職的某人應否罷免？』各候選人的姓名是印在這問題之下。有時候罷免選舉票上還印入請求罷免理由的簡單聲明與被罷免者的簡單答覆，但這兩種聲明各不得過二三百字長。

投票完結後就要進行第四步手續。這是計算投票的結果。照現在各處的辦法，先算罷免選舉票上先決問題的答案。假使多數的答覆是『否，』這次罷免運動總算是失敗了，人民請求罷免的官吏還能繼續做下去。假使多數對於罷免問題的答案是『是』字，那末就要計算各候選人所得的票數，得到多數票數的就能接續做滿這任期。各處法律往往又規定祇有那種答覆罷免問題的票纔能作爲有效。

末了，關於執行罷免權還有一個問題，就是人民請求罷免現任某職某人的投票失敗後，是否能繼續提出罷免請願書。美國各邦對於這個問題也沒有一致的辦

法，有幾邦規定人民對於官吏在一次任期以內不能提出兩次罷免請願書，在另外幾邦罷免運動失敗後，邦政府擔任被罷免者選舉運動的一切費用，並且規定在六個月以內不能再行提出罷免請願書。還有幾邦規定得更嚴厲，凡一次罷免運動失敗後，如有人還想對於同一官吏於同一任期內提出第二次罷免請願書，必須先將第一次罷免選舉的費用數目補還公家。

以上所述是執行罷免權手續的大概情形。罷免權最大益處就是可以使各官吏的任期加長而不發生危險。假使官吏的任期是很短的，那末，罷免權也儘可以不必採用，過了一年或二年等到官吏任期滿後，人民如果有不滿意於某人的地方，一定不會再行舉他了。可是現在政府的事務非常複雜與繁重，時時更換官吏，於辦事進行方面實有很大的障礙。從前美國那種『各人輪流做官』的觀念祇能適用於幾十年前尚未十分發達的美國西部狀况單簡的社會，萬難適用於社會情形複雜的政府。故官吏的任期不得不加長。但把官吏的任期加長了，又恐怕發生種種意外的弊病，這罷免權就是一種防禦的武器，如同家裏藏了一支手鎗，情願備而不用。這

就是罷免權的用意。

第七節　選舉費用與選舉舞弊法律

『金錢是萬惡之源。』各國選舉方面所發生的一切舞弊行爲也是逃不了金錢這兩個字。各國選舉時候所花費的金錢自然很難調查出一個確實數目，人民心目中祇存一種空洞的觀念，以爲這筆數目一定是很大的。但在一九二〇年美國選舉總統時候，因爲共和黨所花的選舉運動費數目實在太大了，所以就引起人民的注意，美國上議院也就組織了特別委員會，調查兩黨這次總統選舉運動費的確實數目。調查的結果是由上議院公佈的。所以我們能夠曉得一九二〇年美國總統選舉運動費的確數。

共和黨全國各級執行委員會

共費美金七、二六五、一八三元

民主黨全國各級執行委員會

共費美金二、三一一、三四〇元

在共和黨候選總統預選大會九個候選人

共費美金二、八五九、五四二元

在民主黨候選總統預選大會，六個候選人

共費美金一、一二〇、四八二元

共和黨的總統選舉運動費

合計美金一〇、一二四、七二五元

民主黨的總統選舉運動費

合計美金二、四三一、八二二元

共和與民主兩黨總統選舉運動費

共計美金一二、五五六、五四七元

美國於一九二〇年爲總統選舉，兩個大黨共費美金一千二百五十五萬六千五百四十七元。普通一般不知內容的人民曉得了自然要驚慌萬狀了。可是美國選舉運動費雖則是這樣大，但眞眞卑鄙的下流的舞弊行爲經過上議院最近兩次審

查，也沒有查出什麼證據。要使美國四千五百萬選民個個都曉得一些政黨的政策及其提出的候選總統，自然要花無數的錢。民治制度本來是一種花錢的制度。在政局擾亂的國家，大宗款項是花在革命與內亂，在政局平靖的法治國家，大宗費用就是選舉運動，爭奪政權的工具是選舉票。但既採用了選舉制度，選舉運動又得花這樣多的錢，種種舞弊的機會是很多的，萬惡的源流——金錢，是永遠存在的，所以關係一切的危險實在不得不有一種預防方法。現在各國所通行選舉舞弊法律就是這樣一種的預防方法。

講到選舉舞弊行爲，現在大概已經比從前好得多了。從前各國的選舉費自然沒有現在多，但因一切事務沒有像現在那樣比較的公開，人民智識也沒有像現在那樣比較的高，所以凡一切下流的、卑鄙的行爲都想得到做得出。現在選舉費用增加的最大原因是一方面選民數目的增加，又一方面是生活程度的提高。一九二〇年美國選舉總統的運動費是一千幾百萬美金，但拿全國選民數目平均計算起來，每一票也祇花得幾毛美金而已。並且照那一年的選舉情形看起來，花錢花得最多

的也未必一定勝利。在共和黨候選總統預選大會中，伍德(Leonard Wood)花了一百七十七萬三千三百零三元美金的運動費還爭不到一個候選總統的名義，共和黨的候選總統反而被一個花不到十分之一運動費的哈定(Warren G. Harding)搶了去（哈定所花的費用祇十一萬三千一百元美金。）這就可以見得人民的態度了。同時選舉舞弊法的存在，也是減少一切最顯著的舞弊的一種原因。

一八八三年英國選舉舞弊法律是現今各國法律的模型。那時候英國通行的弊端確是很大很多，這一年制定的法律，就是依照一切實在狀況，一方面想革除種種最普通的弊病，又一方面想保障人民的選舉權利。依照這次法律的規定，凡選舉時候的賄賂與宴會是嚴格禁止的，如有違背這項規定，就須受相當的刑罰，或監禁，或罰款；各候選人一定要有一個正式代表，凡選舉運動的一切費用都歸他一人負責辦理，選舉完結，他又須將一切收入與費用作一詳細的與確實的報告；末了，各候選人的一切合法的費用又有一個最高限度的規定。從一八九〇年起美國各邦所制定的選舉舞弊法律也以英國法律為根據，其目的是（一）確定舞弊行為的種

類及其禁止，（二）分明合法的與非法的費用的界限，（三）規定每一個候選人最高限度的選舉費用，（四）種種款項的來源及其用途必須公開，（五）禁止幾種人物不得捐助選舉費用。凡美國聯邦政府與各邦政府的法律都可以歸入這五種目的中之一。我們就拿美國法律來具體的說明選舉舞弊法律的性質。

美國聯邦政府從一八八三年起曾經制定過好幾種與選舉舞弊有關係的法律，但都是零碎的。到了一九二五年，美國聯邦政府纔制定一種完備法律，叫做選舉舞弊法律，取消從前一切的零碎法律。依照這一次的法律的規定，每一種政黨執行委員會必須有一個會計，管理該委員會一切財政上的事務，並須將一切收入與支出詳細記錄下來。每年的一月一號，三月，六月，九月，與選舉以前，會計員須報告下議院書記官各一次，凡捐款人的姓名，及其所捐的數目，支付某人爲某事的數目，每一期所經手款項的總數，詳細敘述在報告內，並又須發誓證明所報告的都是確實數目。上下議員的候選人必須於選舉前十五天至十天內，選舉後三十天之內，報告上下議院的書記官，詳述所收到捐款的確數，與他個人或別人得他同意代他支出的

一切用度。這種種報告都存在上下兩議院，任人公開閱看。各候選人的選舉費又有法定的最高限度，上議員候選人不得超過一萬元美金，下議院候選人二千五百元美金。但候選人又能採用其他一種辦法，依照上次選舉所投的票數總數，選舉費用以美金三分一票計算，但上議員候選人所費的總數也不得超過二萬五千元美金，下議員候選人五千元美金。候選人個人方面的一切費用，如旅費、紙張、郵電、電話、印刷，都不包括在內。

一切公司都不能任意捐助政黨的選舉費，這是一九〇七年的法律早已禁止的，新法律也採入。第一，凡一切公司都不能捐助總統、副總統、國會上下議員的選舉運動費；第二，凡在聯邦政府註冊的公司均不准捐助任何選舉的費用。末了，這法律又規定任何候選人不得預先允許選民投票的交換條件，亦不得以金錢或別種有價值的物件影響於選民的投票。如有違背此項規定，賄賂者與受賄賂者受同等的刑罰，一年監禁或一千元美金罰金，或監禁加罰款。

美國四十八邦，除了四邦之外，都有一種限止選舉費用與禁止選舉舞弊行爲

的法律。這類法律所認爲舞弊行爲大都是指一切妨害選民自由執行選舉權，與無限制的表示意志的行爲，凡賄賂、恐嚇、威迫，以小恩小惠引誘選民，以選舉的結果賭賽金錢，以種種報酬或政府的職位作爲被舉的交換條件都是法律所禁止的。有一邦的法律禁止工廠雇主以關閉工廠，減少工資或免職威迫雇員依照他所指示的投票。選舉時候重覆投票與冒名頂替，也是舞弊行爲，也是各邦法律所禁止的。違背此項法律就須受監禁或罰金的刑罰。

關於法律上限制選舉費用的條文，從前有種種規避的方法，最普通的一種是由候選人的朋友親戚，各種各樣的代表替他出面花錢，這種費用是查不出算不清的，並且又沒有證據可以證明候選人所花的銀是超過法定的數目。爲防止這種弊端起見，現今各邦都有一種規定：凡爲候選人或政黨所花的選舉費用必須經一個正式的機關支付，其會計員又須將經手的一切款項做一詳細的報告。

各邦法律也大都禁止公司捐助選舉費用。中美有一邦的法律規定得非常嚴格：凡各公司不得直接或間接捐助金錢、財產、免費的服役，或其他有價值的物件，違

背此項規定，罰款美金一萬元。假使違背此項規定的公司是本邦註册的，政府有解散該公司的權力；假使是在別邦註册的，政府能取銷其在本邦的營業權。選舉費用報告單上如不以捐款人的真姓名報告，報告者須受極重的刑事處分。

從前選舉時候報紙上的廣告於各候選人的進行選舉是很有關係的。有幾種報紙往往把報上的廣告地位任便供給幾個候選人自由使用，但對於其他候選人絕對拒絕。有時候甚而至於還有不具名的無從查考的攻擊人的記載。這種種情形就使各邦法律規定一種限制，有幾邦的法律更加嚴格。凡關於選舉宣傳的印刷品一定要有著作者的姓名及贊助此項宣傳的人名或委員會名稱，還有擔任此項宣傳費用的人民也得要指出。凡日報或月報上的選舉廣告一定要標明『付錢的廣告』幾個大字，還得要聲明廣告費的數目，爲那一個候選人登載的，著作者的姓名，花錢的人的姓名。

個人捐助的選舉費有一個最高限度，大概不能超過一千元美金。各候選人選舉費用的總數也不得超過一定的數目。三十六個邦都有這項的規定，但各邦所規

定的數目及辦法卻大不相同。各邦法律又確實規定那幾種是合法的費用，那幾種是不合法的費用，並且對於投票這一日的費用，規定得更加嚴厲。

怎樣可以使選舉費用不超過確定的適當數目，怎樣又可以使當選人對於選舉時候捐助費用的人沒有一種應盡的義務，確是各國選舉法上的大問題。現今的選舉費用因爲生活程度的抬高，選民數目的增加自然也跟了增加。但各國的選舉費，特別是美國，實在不是個人能力所擔當得起的。一九二六年美國有兩邦爲了選舉四個國會上議員的候選人（就是政黨內的初選，）一邦花了三百萬元美金，一邦花了一百萬元美金。這兩邦都沒有規定選舉費用的最高限度，聯邦政府一九二五年的舞弊法律又祇適用於上議員的決選，不適用於政黨以內的初選。所以這兩邦雖花了這樣大的數目，還是沒有違背任何的法律。

關於這類時常發現的弊端，美國曾經有過各種各樣救濟辦法的提議。一九〇七年美國總統羅斯福提議聯邦政府補助各政黨一部份的選舉費用，對於其他款項的來源，以法律嚴格的限制。西部有一邦於一九〇九年實行一種辦法，邦政府根

據於各政黨在上次邦長選舉時候所得的票數，補助各黨二角五分美金一票，其他一切捐助，除了候選人本人之外，一概禁止。可是這種辦法卽於下一年被法庭宣告爲不合於憲法，所以就沒有機會試行。

還有一個辦法也是西美一邦於一九〇八年採用的，就是由邦政府發行一種選舉公開運動印刷品，其性質是與直接立法制度所採用的『選民課本』一樣的，每一個候選人一定要佔一頁至四頁的地位，每頁的價錢是依照各候選人的職位定的，大概是從五十元至一百元美金。此項印刷品是由邦祕書長承辦，並由他分送全邦註册的選民。這種辦法的用意本來是想減少選舉運動費，並使各候選人都有一個平等的宣傳機會，但其結果卻遠不如性質相同的直接立法方面的宣傳品，各候選人願意各做各的宣傳，不願意加入這種共同宣傳。所以這種辦法此刻也已停止了。

總而言之，救濟選舉舞弊行爲一半是靠法律，一半還是要靠人民。假使人民都以爲選舉舞弊行爲是大家這樣做的，那末雖有法律上的明文禁止，人民心理不覺

得這是不應當做的。違背了法律，人民不以爲恥，一切的改革是絕對無望的。祇有一方面把一切情形公開，凡選舉時候款項的來源與費用詳細公佈，逐漸教育人民，使他們明白其中的利害，一方面嚴格的懲罰選舉舞弊，選舉方面的改革纔有希望；祇有人民公意能深惡痛疾那從前或現在所做慣的一切舞弊行爲，法律纔能發生相當的效力。不但選舉是這樣的，就是政治上其他一切改革也沒有一件不是這樣的。

第十七章　創制權與複決權

第一節　什麼是創制權與複決權

選舉權與罷免權都是管理官吏的民權。孫中山先生說：『國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律，所謂有了治人，還要有治法。人民要有什麼權，纔可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以爲很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關係這種權，叫做創制權。這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。這就是第四個民權。』

創制權與複決權合併起來，普通就叫做直接立法制度。直接立法制度是與代議制度根本不同的。代議制度是由人民代表執行政府的立法事務。人民舉出代表，把政府職權付託他們，由他們依照人民所表示的公意，執行立法事務。直接立法制

度是由人民直接提出各種法律，或交人民代表制定爲法律，或交全體人民表決；同時人民代表所制定的法律，又須得到人民的同意，方能作爲有效。所以簡單的說起來，創制權就是人民直接制定種種需要的法律的權，複決權就是人民否決那種不需要的法律的權。人民直接立法是古代希臘時候那種純粹的民治制度。近來歐美有幾個國家採用這樣的制度也是人民不滿意那現行代議制度的表示。各國國會所做的事，所制定的法律，往往非常不滿人意；社會所需要的法律，國會往往置之不聞不理，同時國會所通過的議案又大都是人民所反對的。爲救濟立法方面種種弊病起見，人民就想到恢復他們直接制定法律的權。可是這樣一來，選民的職務就因之更加繁重，更非有極充足的公民智識萬不能執行。

執行創制權與複決權的手續也非常複雜，並且各處的辦法又頗不一致。我們先將普通的辦法說一說，再略述各國實行這種制度的經驗，與歐戰後各新國家所規定的新辦法。假使立法機關不遵照人民的公意，拒絕制定各種需要的法律，人民可以得到法定數目選民的同意，提出議案，要求立法機關通過，或召集特別的投票

大會，或於下次選舉時候交付全體選民，表決去取（間接的創制權。）但人民也可以不必經過立法機關，自行直接提出議案，交付全體選民表決（直接的創制權。）凡立法機關所通過的重要議案，必須交付全體選民在總投票時候表決後，方能發生效力（强制的複決權；）但有時候，立法機關也不一定須把所議決的法律交付選民表決，不過在一定時期以內，人民可以提出抗議，要求立法機關把該法律交付表決，並於一定的期限內召集總投票大會（任便的複決權。）所以有人把複決權比作甲胄，人民用那種甲胄可以抵禦違背民意的法律，使之不能成立；把創制權比作一把劍，人民用那把劍可以砍出一條道路，使他們自己的意見成爲法律。就其效果而言，立法機關如同一匹戰馬，複決權是馬口中所銜的勒鐵，足以勒馬，使之止步；創制權是馬鞭，足以策馬，使之速行。

第二節　瑞士

創制權與複決權首先發現於歐洲瑞士。美國受了瑞士的影響，從一八九八年人民直接立法運動發生後，傳播甚速，到現在已有許多邦政府與地方政府都實行

那創制權與複決權了。最近戰後發現的新國家大都在新憲法內規定了創制與複決兩種民權的運用。無怪有人把這種制度的傳播看做一種民治運動的傳染病。

瑞士的直接立法制度須從兩方面討論，一方面是各邦的制度，又一方面是聯邦的制度。各邦的複決權有二種形式：（一）強制的，（二）任便的。依照聯邦法律的規定，各邦的憲法修改案必須經人民投票表決後，方能發生效力，這是強制的複決權。關於各邦的普通立法，有用強制複決者，一切法律皆須複決；亦有將強制複決限於某種法律者；也有用任便複決者，各議案通過後，必須過了一定時期方能發生效力，在此時期之內，法定數目的公民可以簽名請願實行複決。從一九〇六年至一九一六年之間，以強制複決交付人民表決的財政法律或法令，被人民否決的約佔百分之二十五；同時以任便複決交付人民表決的，被否決的有七十三件，贊成的有二百二十九件。有時候各議案往往於第一次或第二次被人民否決了，以後於第三或第四次提出，人民又往往贊同；所以在事實上人民的否決權也不是絕對的，祇有一種遲延法律發生效力的性質。

瑞士的創制權也許是適用於普通法律，也許是適用於憲法修改案，也許是同時適用於普通法律與憲法修改案。有了法定數目選民簽名後，人民就能提出創制動議，聯邦的法定數目選民是五萬人，各邦是各不相同。人民也許請願立法機關制定關於某種問題的法律，草案由立法機關代擬；人民也許照議案擬定，提交立法機關。人民如用第一種方法，立法機關須向全體人民提出一個先決問題，卽應否按照請願人的意志，起草此項法律。如人民認以爲可，立法機關卽起草議案，再將草案提交人民，作第二次的表決。人民若用第二種方法，立法機關須將擬定的議案遞行提交人民，但也能就同一事項另擬一種議案，與請願人民所建議的議案同時提交人民，表決去取。瑞士人民是很保守的，他們有了這樣大權，並沒有胡亂瞎用，從一九〇五至一九一六年間，一共祇提出了三十六件創制議案，人民表決贊同的祇有十件。假使把這個統計與複決表決的統計比較起來，我們就可以看出瑞士人民對於立法機關提出的議案較之對於人民自己提出的創制議案信用更大。但創制權的存在確能督策立法機關進行一切事務。近幾年來所有的憲法修改案大都是邦政府

提出的，不是人民所創議的。

在聯邦政府，複決權也有强制的與任便的兩種，凡憲法的修改，必須得到過半數投票公民的可決，與過半數邦的同意，方能發生效力。凡一切法律與議決案，如其範圍是普遍的，且立法機關亦未曾宣布其爲緊急的，那末，有三萬公民或八邦提出複決的要求，卽須交人民投票表決。至於怎樣的議案纔算是緊急的，到現在還沒有一個滿意的答覆，其結果遂使立法機關在每案通過後臨時判定。大概那種有暫時性質的法令，或專爲某種特殊危險而制定的律令，纔能算是緊急的，纔能免去提交人民複決。從一八四八年至一九二五年，立法機關曾經提出四十五條憲法修改案，其中有十六條是被人民否決的，二十九條是可決的。但任便複決權的結果卻不大相同。從一八七四年到一九二四年，人民對於普通法律與法令曾經要求執行複決權三十六次，反對方面佔了二十三次的勝利。但這種反對往往是暫時的，人民所反對的也許不是法律的原則，祇是其中辦法，以後辦法修改了，人民也就不反對了。

瑞士聯邦實行創制權已有三十多年歷史與經驗。直到一九二五年，人民曾以

創制手續提議修改憲法二十次，但祗有五次是修改成功的。這就可以見得瑞士人民很有節度，並沒有濫用這項職權。並且瑞士人民又很愼重的，不易爲新計畫所誘惑，不易受野心政客的支配，遇有某事足以引起他們的成見，爲他們所不能了解者，或某事將來之發展如何，不能預定者，他們就投否決票。所以社會黨創議規定工人有『工作權利』國家有供給工作義務的憲法修改案被人民否決；聯邦行政委員改歸民選的創制修改案也被人民否決；比例代表制度的創制修改案曾經否決過兩次，到了第三次提出時候，纔能得到人民的同意票。

英國蒲徠斯（Bryce）對於瑞士的創制權與複決權曾經在他的現代民治政體裏邊說過幾句很公平的話。他說：『瑞士實行人民直接立法，確能得到良好結果；推原其故，一由於瑞士人民在歷史上所得的種種經歷，二由於昔時各小社會實行自治多年，三由於社會上的平等，四由於人民富於愛國精神，知道擔負公民的責任。任何國家如缺乏此種條件，雖實行直接立法，亦恐不能得有同樣的成績。面積較大，人口較多的國家，如英國與法國，若實行人民投票表決制度，其結果也許與瑞士大

不相同，人民的習慣及志趣也許不宜於此種制度。在瑞士，這種制度是自然生長的，如同本地的工產一樣。世界上有幾種制度是與植物一樣，必須種在本鄉，受該地的日光，纔能茂盛。」

第三節　美國

美國各邦的直接立法制度可以從兩方面討論：（一）關於憲法方面，（二）關於法律方面。

美國各邦憲法修改的方法共有三種：第一，由立法院召集制憲會議，再由制憲會議提出修改案。凡制憲會議所議定的修改案一定要經人民投票表決方能成立。這種憲法的複決制度要算是美國首先創用的；一七七八年麻沙朱色得（Massachusetts）邦就把憲法交付人民表決，這是憲法複決制的起點。第二，邦立法院也大都能提出憲法修改案，這樣提出的憲法修改案也得要交付人民表決。除了極少數的例外，憲法修改案無論是制憲會議或邦立法院提出的，一定要經人民表決纔能成立，但人民卻不必有請願交付複決或別種法定的手續纔能有表示意志的機會。

所以這類關於憲法的複決是一種强制的複決。第三，從一九〇二年起，西方有一邦又採用了一種新的修改憲法方法，這就是創制提議方法。提議者須徵足法定數目的選民同意後，再提出他們的請願書。議案或直接交付人民表決，叫做直接創制權；或交付立法院查核或修改，再由立法院交付人民表決，叫做間接創制權。現今美國有十五個邦採用這種憲法創制權。

關於法律的直接立法制度，美國是於一八九八年第一次採用。現今有這種制度的邦共二十二個。可是各邦的城市，特別是那新式的委員會制與經理制的城市，採用創制權與複決權卻非常之多。憲法的複決制雖是美國創始的，但這種關於法律的創制與複決卻是從瑞士運來的。但美國是人口衆多區域廣大的國家，種種狀況亦與瑞士大不相同，所以美國的創制權與複決權也與瑞士有許多不同的地方。

在美國，採用創制與複決權的區域大都是西部與中部的城市。二十二個採用這種制度的邦祇有五個是在密西息比（Mississippi）河流之東，其他十七個邦大都是西方那種社會狀況較爲簡單的農業區域。至於聯邦政府，始終沒有人提議採

用創制與複決制度。

美國各邦各城市每年法律出產的數量是著名多的，所以關於法律複決祇能採用一種任便的複決權，不能採用那種强制的複決權，換句話說，就是複決表決的動議必須等候法定數目選民請願提出。提出請願書選民的法定數目不能過多，也不能過少，假使數目定得太少，少數的搗亂份子就有方法可以干涉立法事務；假使數目定得太大，事實上就有阻止複決權執行的危險。美國各邦的辦法是以上次選舉邦長或邦政務廳長時候人民投選的實數爲標準，規定一個百分數，大概複決法律的請願提議須有百分之五到百分之十的選民簽字。有幾邦就在法律內規定一個實數，大概有了一萬選民簽字，人民就能提出複決請願書。

凡創制議案，無論是憲法的或法律的，也是由人民請願書發動的。大概創制請願書的法定選民數目是較高於複決請願。關於憲法修改的創議，法定選民數目是從百分之五到百分之二十五；關於法律的創制，約從百分之八到百分之十。那幾邦規定確實數目的選民，大概憲法修改案的創議須有二萬五千選民簽名，法律的創

制須有二萬選民簽名。所以執行創制與複決權的第一個問題是怎樣可以得到法定數目的選民簽名。種種弊病也就發生在這第一步。凡與提出的創制議案或請求複決的議案有利害關係的人民或團體往往組織特別機關，辦理此事，又往往遣派代理人到各處徵求人民簽名，每得一人簽名，代理人即可得美金五分的報酬。有許多人民往往對於這般代理人或者情不可卻，或者為免去他們麻煩起見，糊裏糊塗簽了一字，至於這張請願書上的內容究竟如何，他們完全不知。這種情形在美國是時常發現的。為避免這種弊病起見，近來有人提議取消請願書，提案者能隨時將議案提出，交付人民表決，惟同時必須交到政府一種保證金，足夠一切公開宣傳的費用，宣傳的標準就是把這議案的說明及反對與贊成兩方面辯論的印刷品分送給全國的全邦的選民。假使這議案於投票時可決了，保證金就可發回。美國現在已經有幾邦採用這種公開宣傳的印刷品，並且規定提案者必須擔任一部份的費用。

人民在創制與複決投票時候所表示的意志是否有價值，完全靠人民對於那表決的議案是否完全了解明白。報紙自然能供給選民一切的事實，但報紙所注意

的祇是那種種動人聽聞的事實，關於各問題的真確情形與各方面的理由，報紙上的記載既不詳細，又不能完全免去一切的私見。依照幾邦的法律，凡提議的議案一定要登入報紙，但這樣的登載也很不容易引人注意。爲供給選民那種關於各議案的詳細事實，特別是贊成與反對兩方面的理由，美國已經有十二個邦規定一種教育選民的方法，這就是由政府印就一種小册子，普通叫做『選民課本』於投票之前分送全邦的選民。

選民課本的內容就是那交付人民表決的議案及贊成與反對兩方面的理由，贊成的理由是由提案人預備的，反對的理由是由反對方面預備的。假使那投票表決的議案是議會所通過的複決議案，那末，議會內委員會對於這議案的審查報告及投贊成或反對票的議員姓名都應當分給選民使他們參考。有幾邦政府擔任一切印刷與分送的費用，有幾邦祇擔任分送的費用，印刷費由提案人與那有關係的人民擔任。這筆費用是很大，照一個邦的規定，印入一頁的說明，需費美金二百元，所以其中的說明與理由一定是簡單明瞭，使選民看了，容易懂得。凡印刷費由邦政府

擔任的，各方面送印的說明或理由大都規定每一種不得過三百或五百個字。各邦『選民課本』的長短亦頗不一致，最短的祇有一張明信片的大小，最長的是一本書的大小。一九二〇年有一邦分送的『選民課本』共有八萬多字。一九二二年有一邦政府撥款美金五萬元作爲印刷與分送『選民課本』的費用，可是這本册子要送到九十萬選民的手裏，邦政府爲每個選民還費不到美金六分。

美國這種分送『選民課本』的方法確是很能引起選民的興趣，使選民到了投票時候，心裏有所把握，可以依照他自己的判斷，投他的票。現今那種種新的民治制度在表面上看起來，也許是很簡單的，可是其執行的手續卻是很複雜的。各種民治制度能否發生良好效力並不在於這制度的根本原則上，卻在於應用這制度的手續上。這一層是研究政治制度的人不可不注意的。

第四節　歐洲的新憲法

戰後歐洲大多數新國家的憲法不單明確規定人民主權的原則，並且又採用創制權與複決權使人民直接執行立法大權。盧梭曾經說過一句話：『英國人民自

以爲是自由了，其實大錯。他們祇有在選舉議員時候是自由的；議員選定後，他們又去做奴隸了。』歐洲各新國家的制憲者都同意盧梭這句話，所以採用直接立法制，使人民舉定議員以後，還能保持他們的自由。

美國、法國、戰前德國下議院種種腐敗情形種種不滿意的行爲更使他們確信人民代表是沒有能力的，是不能付託立法的重任的。同時瑞士與美國的直接立法制度又證明人民是能直接執行立法權的。德國人民是向來不信任人民代表的，所以在德國，與那種受過德國思想影響的國家，創制權與複決權的範圍是最大。波蘭、捷克與巨哥斯拉夫因受法國憲法思想較大，所以沒有採用創制與複決權，但他們並不是不贊成直接立法制的原則，祇因他們覺得人民未曾受過長期的自治訓練，深恐這樣的制度不大相宜。

在各新憲法中，那種強制的複決權是不適用於普通法律，但是在厄司陀尼亞（Estonia）與臘忒維亞（Latvia），凡一切憲法的修改或關於憲法重要條文的法律一定要交付人民表決。在奧國，憲法的更換必須人民表決，局部修改可由三分之

一的國會議員要求交付人民表決。

關於普通法律要求複決的特權並不在於一部份的人民，卻在於政府機關，如總統或議院中一定數目的議員。但德國，及其各邦，臘武維亞與厄司陀尼亞都採用人民創制權。一定數目的人民能創議制定一種新法律或取消一種舊法律。創議案交付立法機關，如被否決或修改，這問題必須由人民表決。所以人民雖不能要求將立法議案交付複決，但該議案正式成立後，人民就能創議取消。人民的創制權同時也適用於憲法修改，但創議人的法定數目較普通法律要大。在奧國與立索尼亞（Lithuania）一部份人民能創議一種新法案，但議會卻有修改或否決的全權。

這一種直接立法制度的目的是要使立法機關的政策能與人民意志一致，不致於制定人民所反對的法律，也不致遺漏人民所需要的法律。在厄司陀尼亞這種原則更表示到極點。假使人民投票表決的結果，人民的意志與立法機關相反，或可決立法機關所反對的議案，或否決立法機關所通過的議案，立法機關就立即解散，由人民重行選舉新代表。這種方法自然是很特別的。但在普魯士與德國其他多數

的邦，人民也能罷免全體議員，但提出動議的人民數目與投票贊成的票數比之普通複決要多些。比方在普魯士五分之一的選民能提出解散國會的要求，如有多數合格選民投票贊同，國會就卽解散。

以上所述的種種方法大致與瑞士美國所通行的創制與複決權相像，但歐洲的新憲法還規定了幾種直接立法制度的新方式。在德國、厄司陀尼亞、臘忒維亞三分之一的議員能將法律的實施日期延期二個月，在此時期之內，一定數目的公民能提出交付複決的要求。這種規定的目的是要阻止國會內多數黨的專權。少數黨如能得一部份人民的贊助，就能將多數議員所通過的議案交付全國人民公決。但少數黨有了這種機會，亦難免有搗亂的行為，亦難免不發生別種弊病。

還有一種防止立法專制的方法，是由總統召集人民複決投票大會，因為總統大概總能秉公辦理，祇有必需的時候，纔執行他的特權，所以這方法似較由少數黨動議複決更為完善。在德國與臘忒維亞總統都能遲延法律的實施日期，使人民有要求複決的機會。

與國憲法中有一條很特別的條文：假使國會議決，或多數議員請求，凡國會所通過的議案必須交付人民複決。一定數目的選民也能提出創制議案，但該項議案如被議會否決，憲法內卻沒有人民複決的規定。祇有議會能召集人民對於普通法律的複決投票大會的權力，但議會實沒有召集人民複決的需要，因為議會自身就有制定法律的權。

在捷克，假使內閣提出的議案被國會否決了，內閣就能召集人民投票大會。捷克憲法中所有關於直接立法的原則祇有這一條，但其目的卻要增加內閣對於國會的勢力。假使內閣的議案被人民複決推翻了，內閣就立即辭職；但有了這樣的規定，內閣卻能反抗國會的意志通過一種議案，同時可以不必採用解散國會的極端辦法。

歐洲新憲法中關於直接立法制度最重要最適於實用的辦法是承認人民有解決國會兩院互相衝突的權力。在德國，假使國會兩院對於一種議案不能同意，同時又沒有調和的辦法，總統就能取消這議案，或使人民複決表決。假使下議院以三

分之二的同意票通過這議案，總統一定要把這議案交付人民表決，或即行公佈，使之成為法律。這一種的複決表決有一個大優點，就是祇有極重要的問題，或能引起人民興趣的問題，纔交付人民表決。

在瑞士、美國與歐洲新國家，大概關於財政的議案不能適用這複決權。這是因為人民對於財政議案總免不了以個人經濟的利益為投票的標準。可是人民對於別種議案亦難免以私人利害關係為標準。總而言之，創制權與複決權本來是極複雜的立法方法。最近的新憲法又加入了各種各樣的新方式，較之從前最初在瑞士那幾個森林的小邦內實施時候，不曉得改變了多少。當初因為人民不信任他們的代表，因為立法機關的議員都不是制法的專家，所以纔採用這創制與複決的直接立法方法。但人民本身的能力與智識究竟能否較勝於他們所舉出的代表呢？

幸而那幾個採用直接立法制國家的人民並沒有濫用這項新權力。比方德國在這幾年之內，祇有過一次複決投票大會。但德國這幾年來所解決的重大問題不知有多少，如杜威斯計畫，如加入國際聯盟，都沒有經人民表決。德國人民對於他們

的首領確能信任，把這創制權與複決權作爲一種備而不用的武器。這是一種正當的觀念。

第十八章　政府的職務及其分配

第一節　政府職務的性質

政府是爲人民謀幸福的工具。人民是有權無能，政府是有能無權，凡人民沒有能力所做的一切事務，均須由那有能力的政府去執行。這是孫中山先生民權主義的根本原則。

但政府有能力所執行的職務卻沒有確定的範圍，也沒有一定的標準，全靠社會上一切情形而決定的。在從前社會狀況簡單的時代，政府是專制的，其權與能是不分開的，其職務的範圍也是很小的；在現今的民治時代，社會情形太複雜了，政府的職務的範圍就不得不擴充，政府的能力也就不得不增加。政府的職務雖沒有確定的範圍，但既稱爲政府，就不得不有能力執行兩種最低限度的主要職務：對內須保護社會的治安，對外須防外國的侵入。凡沒有能力執行這兩項主要職務的政府就沒有存在的理由，並且在事實上亦決不能存在的，勢必至於或被內亂或被外患

所推翻的。

從政府的主要職務方面又發生別種有連帶關係的職務。爲維持社會秩序及保護人民起見，政府須用强制的方法防止人民方面種種擾亂治安的行動；爲防護國境及維持國家的地位起見，政府須有自給的方法，就是徵收賦稅以供一切的費用。

徵收賦稅原是爲償付一切對於全體社會有益的公共費用。政府萬不能藉徵收賦稅的名義，做出種種不正當的行爲。現今歐美各國所通行的代議制度就是爲限制政府的賦稅權而發生的。當初歐洲專制國的君主到了缺乏政費的時候，就要從人民方面想法，使他們增加賦稅，補償政費的不足。但增加人民的賦稅是不能强迫的，必須出於他們自願，或得他們的同意，方能不發生問題。當時的君主也許明白這種情形，也許在事實上不能獨斷獨行，所以就使人民方面於每年舉出幾個代表，與國王共同商議後，纔規定每年稅額的數目。國家的財政權就逐漸到了人民的代表手裏，政府的政策如果不爲人民所滿意，他們的代表就拒絕訂定每年的稅額。財

政是國家的命脈，人民代表有了財政上的大權，他們就利用了這種機會，把這人民代表的團體逐漸變成現今的立法機關。英美兩國早有一種根本觀念，叫做『無代表，不納稅，』凡一切賦稅沒有經人民代表的認可，人民就可以抵抗不納。這是歐美民權發生的起點，也就是民治主義發達的根基。

在維持國內治安一方面，政府的職務就得與人民發生種種的關係。政府的特點就是那種強制執行權，人民如有擾亂社會秩序的行爲或侵犯他人權利的舉動，政府就可處以相當的刑罰。政府對於人民間的一切關係，無論是經濟的或社會的，須預先制定各種各樣的法律強迫人民遵守。人民間的爭執是由政府判決的。人民的一切權利是由政府以法律規定的。政府的目的不但在於事後的救濟，並且還在於事前的預防。所以有害身體的藥物須禁止的，妨害身體的工作須受法律的限制，傳染的疾病也須有法律規定預防的方法，人民的教育須由法律強迫實行。

在從前民權尙未發達的國家，其政府職務的範圍很小，並且又大都祇從消極方面限制人民的舉動，使他們不做犯罪的行爲而已。那時候的政府如果沒有什麼

勞民傷財的舉動，同時還能維持社會的秩序，就算是一個盡職的政府。以後民權逐漸發達，社會上一切情形亦逐漸複雜，政府的職務也就不得不與之俱增，並且各項職務的性質也從消極的變成積極的，其目的是要利用政府的機關，維持社會的公道，提高人民的知識，並使各人民均能有平等的機會，與公平的相當待遇。現今各民治國政府的職務不但在於秉公裁判人民間的一切爭執，不但在於保障人民的生命財產，並且還得要謀社會上公共的福利，使人民在消極方面不至於受一切社會的或經濟的壓迫，在積極方面能利用政府的一切設備，有自由發展他們本能的機會。這是一種極複雜極重大的職務。

第二節　從三權分立學說到五權憲法

現今各國政府的職務既非常複雜，同時國家土地的區域又非常廣大，爲事務上的便利起見，爲保障民權防止政府專權起見，政府的職務就不得有種種分配的方法。政府職務的分配是從兩方面入手辦理的：第一，把國家的土地分作好幾個區域，在每區域之內，設立一個區域的或地方的政府，管理各該區域內的事務，在各區

域政府之上，又有一個中央政府管理全國的政治事務。第二，在中央或地方政府之中，又按照各種職務性質的不同，設立各種機關分管各種事務。

政府職務分配的先決問題是政府職務的分類。所以現今各國的通例均先把政府各項職務分成種類，然後再設立各種機關，各執行一種特別的職務。這樣的辦法非但可以使責任分明，得到分工制度的種種利益，並且還能使各機關互相箝制，互相監督，不致於發生專權的行爲，侵犯人民的權利。

大凡各種事實的分類，不是隨便胡亂分的；在分類之先，我們必須擇定一種原則，作爲分類的根據。從前歐美各民治國的特點就是法律：國家的組織是由法律規定的，國家的意志是由法律表示的，國家的行動須根據於法律，纔能作爲有效。所以政府的組織與行動是一個法律問題，就是法律是怎樣制定的，怎樣執行的，怎樣解釋的。根據於法律的原則，從前歐洲的政治學者把政府的職務分做三大種類：（一）制定法律權，（二）解釋或應用法律權，（三）執行法律權。這三種職權就叫做立法、司法與行政權。在組織一方面說起來，政府的機關可以分做三大部份，立法機關、

司法機關與行政機關，其職務是制定、解釋或應用，與執行法律。

這就是法國人孟德斯鳩（Montesquieu, 1689-1755）的三權分立學說，在十八世紀時候幾乎成爲歐美政治學者的信條。歐美各國的憲法也幾乎沒有一國不受到極大的影響。可是這三權分立學說卻是十八世紀君主政體之下的產物，其最大的目的是要限制政府的專權行爲，保護人民權利。現在的政治狀況與那時候大不相同，所以各國的政府雖在原則上採用三權分立的制度，在事實上早已把孟德斯鳩原來的觀念改變了。

十八世紀時候英國的國會還沒有發展到監督行政的地位，所以孟德斯鳩僅把國會看做制定法律的機關，把行政部看做執行法律的機關，不承認國會在制定法律之外，還有別種監督行政的作用，也不承認行政部除了執行法律之外，還有參與立法、決定政策、與別種不純粹的行政職務。並且現今政府職務的複雜也不是立法行政司法三部份所包括得了的。自從民治學說發達後，政府的權力已由君主或少數人手裏轉移到人民手裏，多數國家的人民都有選舉官吏的權，還有幾個國家

人民有罷免官吏的權，有提出或否決法律議案的權，這一樣的職務都是確定的極重要的，但不能包括在那三權分立學說的範圍之內。

在政府本身的範圍以後，也發現幾種重要的職務，不能包括在三權的範圍以內。從前政府的事務較爲簡單，凡有常識的人是都有能力辦理的。現今政府的職務複雜，一切事務非有專門技術的人員是不能辦理的，凡關於這項人員的選擇與任用均是很重要的職務。在從前時候，這樣人員或由人民選舉，或由政府委派，或由行政方面的附屬機關考試任用。但現在政府的職務增加，政府中人員比從前增加了不知好幾十倍，人民實在舉不勝舉，並且這般人員又得有相當的保障，纔能把他們的職務看做一種終身職業，纔能不加入政治的潮流，安心服務。所以選擇這般人員就變成政府重要的職務，非得由一個獨立的機關，採用考試的方法選擇不可，既經選定以後，又不得不給他們一種法定的保障。這一種考試職權確有不得不自成一種獨立的職權。還有一種監察的職權，從前是由立法機關附帶執行的，現在政府的職務加多，專靠空空洞洞的人民監督或人民代表監督是不够的，所以也得要自成

一種獨立的職權。

孫中山先生的五權憲法就是要補救三權學說的缺點，把考試與監察二權加入，成爲五權。

第三節　行政權

依照國民政府建國大綱第十九條的規定：『在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。』

從歷史上着想，行政機關確是最先發現的，並且政府中其他機關又大都是以後從行政機關中分出來的。各國政治制度的發展，雖因各地方一切狀況的不同而不能一致，但行政機關變遷的大概情形差不多是各處相同的。在最初的時期，每一個政治社會中總有幾個長者或聰明睿智的人，行使一切政權。這一班人或者是各家族或部落的領袖，或者是因爲年長的關係，同時又有極高的智識與經驗，所以能得人民的信仰，替他們執行一切政權。到了後來，其中最年長的人，或最聰明的人，或

最大族的領袖，或戰時最有功勞的人，就逐漸變成該羣人民的元首、執政者的首領。這是君主政體的起源。

可是在最初的時候，君主也祇是第一個貴族，其權力是與他的能力成一正比例。不過一個人在社會上佔了重要的地位，他是總想用盡種種方法，維持他的地位，或再進一步擴充他的權力。同時他手底下那般親信的人員也想把持他們的地位，推廣他們的勢力。其結果就發生世襲的君主與世襲的貴族階級。君主的地位就變爲至尊無上的，無論他的能力是怎樣，他名義上的權力是極大的，包括那時候政府所有的權力。就是有時候君主柔弱無能，變成一個傀儡，所有實權都到貴族手裏，但那般貴族還是以君主的名義執行一切的政權。

從集權的專制君主政體到分權的立憲君主政體，還得要經過好幾百年歷史的變遷。君主的大權是一步一步縮小的，是一點一點分出來的，人民的權力是一點一滴爭到的。人民爲爭奪權力起見，就想盡種種方法限制君主的大權；爲保持那種已經爭到的權力起見，又不得不想盡種種方法，把政府的權力分開。等到分權制度

成立後，纔有學者研究那已成的事實，發表那分權的學說。孟德斯鳩的三權分立學說是根據於英國憲法歷史推論出來的，並不是憑空造出來的。

所以君主的大權是現今政府各種權力的源流，現在政府中的各種權力都是從君主的權力中分出來的。孫中山先生所以把行政權列爲五權憲法中的第一種權力，是完全根據於歷史上的原因。

可是在從前的專制時代，政府的權力雖則是不分的，君主，或旁人以君主的名義，能執行一切的大權，但在事實上，那時候君主的權力萬不能與現在分權時代行政首領的權力相比較。在從前專制時代，政府職務的範圍是很小，君主除了軍事權與賦稅權之外差不多就沒有什麼別種重要職權了。現在分權制度下的行政首領因爲知道什麼是在其職權範圍以內，什麼是在其職權範圍以外，所以對於職權範圍以內的一切事務能有極大的權力。又因近來政府的職務範圍推廣，職權增加，凡所增加的大部份事務都是屬於行政的範圍，都是歸行政機關辦理的。現今歐美各國政治所注重的要點是早已不在那抽象的民治主義，卻在於事實上的行政效率。

人民所以要一個政府，是要政府能替人民做事，並且還要做得好，就是孫中山先生所謂『要一個有能的政府，』但政府中大部份的例行事務都是行政的事務。立法機關是決定政策的機關，司法機關的職務是解釋與應用法律，考試與監察機關祇有監督政府用人行政與其他督察的職務。凡行政機關日常所做的事務沒有不與普通人民發生直接的影響與關係。所以就拿現今的政治狀況說，行政院也是孫中山先生五權憲法中最重要的一種機關。

現今各國行政機關的組織大都包括好幾部份：第一，各國都有一個行政首領，或是君主，或是總統，或是委員會；或是有名義無實權，或是有名義又有實權。第二，在行政首領之下，又都有各行政部，各部執行行政方面一種各別的事務，例如建國大綱第二十條規定：『行政院暫設如下各部：一，內政部；二，外交部；三，軍政部；四，財政部；五，農鑛部；六，工商部；七，教育部；八，交通部。』第三，在各行政部還有大羣的行政人員，行政事務能否有效率完全要靠這般人員，所以他們的選擇任用方法是一個重大問題。關於這一層我們留待討論考試制度時候再討論。

各國行政首領的地位與權力很不一致。日本人對於天皇的觀念還是一種神權觀念。英國是立憲君主最發達的國家。墨西哥的總統差不多就是一個專制皇帝。美國總統也有很大的實權。法國總統祇是有虛名無實權的行政首領。瑞士的所謂總統祇是行政會議的議長，如同我們國民政府委員會的主席一樣。各國行政首領選擇的方法有兩種：（一）世襲的，（二）選舉的。依照世襲的制度，行政首領可以把他的職位傳給與他有血統關係的人。到了十八世紀的末期，歐洲各國都是君主國，這種世襲的制度是最通行的制度。現今各民治國雖還有幾國有世襲的君主，但他們祇有虛名，沒有實權，行政實權完全在那對於國會負責的內閣閣員手裏。

在十八世紀的末期，美國宣布獨立，與英國脫離關係，組織民治政體。各邦就採用選舉制度選擇行政首領，但其方法也不一致：有由人民直接選舉的，也有由立法機關間接選舉的。直接選舉的方法自然是適合於理想的民治主義，但同時又容易使國內在選舉時候發生擾亂事情，並且普通人民又最容易被政客所利用，舉出來的人未必一定能負這樣大的重任。直到現在，採用直接選舉行政首領的國家還是

甚少，祇有德國與南美幾個共和國的總統是人民直接選舉的。

間接選舉總統的方法有兩種：有由特別組織的選舉會選舉的，有由立法機關選舉的。當美國憲法制定時候，制憲委員因不十分信任人民，所以沒有採用那人民直接選舉總統的方法。又因三權分立的原則，行政首領須有獨立的性質，所以他們又不採用那立法機關選舉總統的制度。選舉總統的機關是人民直接舉定的總統選舉會。南美洲智利 (Chile) 與巴西 (Brazil)，歐洲新國家芬蘭也仿行這種制度。當初美國制憲者的用意是要免去民選制度的危險與缺點，把選舉總統的重要職務交託一個有特別智識的小團體，細心選擇，舉出一個最適當的人物。可是在事實上，這個目的並沒有達到。美國自從政黨制度成立後，這間接的選舉完全失去其本意，差不多已經變成一種直接的民選制度了。因為各政黨在正式選舉總統之前，早已舉定各該黨的候選總統，同時又指定各該黨候選『總統選舉人』。依照憲法，人民祇有舉定『總統選舉人』的權，沒有選舉總統的權。可是各黨的『總統選舉人』祇是傀儡性質的人物，他們是沒有自由選擇的權，一定要把選舉票投給本黨所舉

定的候選總統與副總統。所以人民投票時候，在法律上是選舉『總統選舉人』但在事實上，是從兩大黨所已經舉定的候選總統之中，選擇一個做總統。美國間接選舉總統制度祇因政黨的發生於無形之中變為直接的選舉制度。

第二種間接選舉行政首領的方法是由立法機關選舉。法國、波蘭、捷克的總統均是由兩院議員選舉的。這種間接選舉制度自然也有種種的利弊。從其優點方面着想，立法機關明白國家重大問題的情形最詳細，大概總能舉出一個最適當的人做總統，並且行政首領由立法機關舉出，這兩部自然能和衷共濟，不致於發生衝突事情。但這種辦法同時也是很危險的，一個有實力的候選總統能用種種方法，或以威嚇，或以利誘，强迫立法機關的議員把他舉出。

現今各國行政的組織有兩種：一是單一制，一是合議制。單一制的行政組織是把行政首領的職權委託於一個人，合議制是把行政首領的職權委託於幾個人。現今多數國家均採用單一制的行政組織，例如各君主均有一個國王，各共和國大都有一個總統。各國的君主或總統是否確有行政方面的實權，是另外一個問題，我們

以後再詳述，但在名義上或法理上說起來，君主或總統確是一國的行政元首。瑞士的行政組織是採用合議制的。照憲法的規定，行政組織是一種委員會制度，叫做聯邦行政會議，共有委員七人。行政委員是由聯邦議會選舉的，其任期是三年。聯邦議會又從行政委員之中指定一人爲委員長，並稱之爲瑞士總統。但瑞士總統的地位是與別國的總統完全不相同的，他祇是行政委員會的主席，其職權也與別個委員相等，並沒有什麼特別權力。在歐戰以後的新憲法之中，普魯士與厄司陀尼亞的行政組織是很特別的。這兩個共和國都是沒有總統的，內閣是最高的行政機關，國務總理是全國最高的行政官吏。他是議會選舉的，是對於議會負責的。

在最初的時候，君主有了一個貴族式的元老院，大概就可執行行政方面一切事務。以後社會的情形日漸複雜，政府的職務日漸增加，一個元老院的力量就兼顧不了各種事務了。所以從前國王的大權，非但因民權的發達而採用分權制度，分爲行政立法司法三大部份，就是在行政一部份以內，也因事務的複雜不得不改用分工的方法，設立各部各機關。凡各元老對於那一種事務最熟悉的，就使之專管那一

種事務。元老院全體變爲一種監督機關，監督各人執行他們的專職。以後凡有新的職務發生，就設立新的機關專任辦理此種事務。這種種機關合併起來，成爲一種有統系的組織，各機關有各機關的長官，在各機關之上，又有一個行政首領，統制全部份事務。

依照十七年十月三日公布的中華民國國民政府組織法，總攬中華民國之治權的機關是國民政府。凡別國行政首領所執行的大權，如統率陸海空軍，行使宣戰、媾和及締結條約之權，行使大赦、特赦及減刑、復權，統歸國民政府執行。國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院組織的，並設主席委員一人，委員十二人至十六人，委員人選是由中央政治會議議決的。國民政府主席代表國民政府接見外使，並舉行或參與國際典禮，同時又兼中華民國陸海空軍總司令。國民政府委員組織國務會議，處理國事，並議決院與院間不能解決之事項。

國民政府是處理全國國事的機關，至於執行行政方面的事務是行政院的職權。行政院設各部與各委員，分掌行政方面的職權。現今已經設立的共計十部與五

委府會、卽內政部、外交部、軍政部、財政部、農鑛部、工商部、教育部、交通部、鐵道部、衞生部、建設委員會、蒙藏委員會、僑務委員會、勞工委員會與禁烟委員會。行政院設院長與副院長各一人。行政院各部設部長一人，政務次長與常任次長各一人；各委員會設委員長副委員長各一人，均由行政院院長提交國民政府分別任免的。行政院院長副院長，各部部長及各委員會委員長組織行政院會議，議決下列事項：（一）提出於立法院之法律案，（二）提出於立法院之預算案，（三）提出於立法院之大赦案，（四）提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項，（五）薦任以上行政官吏之任免，（六）行政院各部及各委員會間不能解決之事項，（七）其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決之事項。

第四節　立法權

在十八世紀立憲政府初成立時期，立法機關在歐美各國所佔的地位是非常重要。那時候各國人民所爭的是參與政治的權利，就是選舉代表執行一切政權。那時候立法機關所討論的問題都是國家的主要問題，大都是涉及人民與政府間的

種種關係，如減輕選舉權的財產資格，使多數人民有參與政治權利；限制國王的一切權力，使君主政體逐漸民治化。這種種問題都是普通人民所懂得的，所能討論的。所以立法機關的地位就非常重要，職務就非常複雜，政府各機關的職權與組織是立法機關所規定的，人民的意志是由立法機關正式表示的，政府的政策也是由立法機關決定的。其結果就使立法機關的職務不單是制定法律，並且還有種種其他涉及行政與司法各種事務。我們仔細分析歐美各國立法機關的職務，大概有下列的幾種：（一）關於制定或修改憲法的事務，（二）選舉行政首領，（三）表示公意，（四）監督政府，（五）制定法律，（六）關於行政方面的職務，（七）高等法庭。

第一，我們先討論立法機關制憲與修改憲法的職務。現今各國制定或修改憲法的方法有三種：（一）由人民動議，（二）由政府動議，（三）由人民與政府動議。假使政府有制定或修改憲法的權，這類職權大概是由立法機關執行的。例如照美國憲法的規定，修改憲法的方法有兩種：第一，如有國會兩院三分之二議員同意，

國會就能動議修改憲法；第二，如有三分之二的邦議會請願，國會須召集憲法會議，討論修改憲法的問題。憲法修改案須經四分之三邦批准後，方能成立。又如法國憲法祇有國會兩院開了聯席會議，纔能修改。國會制定或修改憲法的權，當然與立法權有各別的性質，不能混而爲一。凡行使這項職務時候，立法機關就是一個制憲會議。就是建國大綱第二十二條亦規定：『憲法草案……由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時采擇施行。』

立法機關又有選舉行政首領的職權。各民治國的總統有由人民直接選舉的，有由立法機關選舉的，有由特別選舉會選舉的。就是在那種由特別選舉會選舉總統的國家，立法機關也有檢查選舉票的權，並且選舉會如果不能舉出總統，決選的權也往往歸立法機關執行。照法國憲法，總統是由國會兩院的聯席會議選舉的。波蘭、捷克的總統也由國會選舉的。美國總統是由人民間接選舉的；人民舉定『總統選舉人，』再由『總統選舉人』組織特別選舉會，選舉總統與副總統。假使特別選舉會舉不出總統，另由下議院於得票最多的三個候選人之中，投票選舉一人爲總

統；假使選舉會舉不出副總統，另由上議院於得票最多的二個候選人之中，投票選擇一人爲副總統。

立法機關又是表示人民公意的機關。人民政府是依照人民公意執行職權的政府，所以正式表示人民公意的機關是人民政府中所不可缺少的要素。當初英國國會初成立時候，其唯一的職務祇是表示人民的公意，備國王的諮詢。就是「國會」這名詞，英文叫做『巴力門』(Parliament)，是出源於法文 parler 這一個動字，其意義是討論。所以最初的國會祇是討論的機關，討論國家大事，並表示人民的公意，備執政者的採納。這是立法機關在歷史上的確實性質。

在現今的時代，表示人民公意是各國立法機關的主要職務。我們祇須細察英美兩國國會的實在情形，就可以明白那立法機關在各國政府中所佔的真確地位。照現今的趨勢，各國所有的立法事務大都由行政機關負責，立法機關的職務祇在於討論行政方面所提出的議案，決定其去取罷了。在英國一方面，從內閣制度實行後，國會差不多失去其立法職權，所有重要議案全由內閣提出，國會議員在事實上

祇能就內閣閣員所提出的議案，表示去取，他們自已卻沒有單獨提出重要議案的機會。美國雖還沒有到英國的地位，但美國的政治中心點也已從國會方面轉移到總統身上，所有重要議案也大都由總統以非正式手續提出國會。這是因爲近來社會狀況複雜，立法機關所討論的問題大都是涉及行政方面種種專門問題，缺乏專門智識的普通人民代表是萬難對付得了的。消極的批評各項政策是稍有普通常識的人所說得出的，但積極的建設計畫非有專門智識與技術的人所能預定的。因此，現今各國多數人民都願意使行政機關負制定法律的責任，使立法機關恢復最初那種討論機關的性質，表示人民對於政府各項政策的公意。

現今各國的趨勢雖是注重行政方面，使行政機關負大部份的責任，但立法機關對於行政方面的監督權還是很大的。從這方面着想，立法機關又好像是政府的董事會，其職權是支配各行政官的職務，與監督財政的一切收入與支出。

並且立法機關同時又有一種關於行政方面的職務。從前各國的行政首領大都有一個諮詢機關，幫助行政首領辦理一切事務。英國的樞密院（Privy Council）

就是這樣一種機關，現今的內閣又是從樞密院裏脫胎出來的。內閣會議是最重要的行政會議，但內閣閣員又都是國會中最重要的議員。法國的行政會叫做國務會議，其會員就是內閣裏的閣員，內閣閣員也是國會中最重要的一部份議員。美國的上議院也有行政方面的職務：照憲法上的規定，總統有訂立條約與任命重要官吏的權，但必須徵求上議院的意見，得其同意。

有時候，立法機關又是一種高等法庭。歐美代議政府的特質，就是各種官吏須對於人民負責，如有不稱職的舉動，人民有罷免他們的方法。每次的選舉可以算是民選現任官吏的考積時期。人民對於那不稱職的官吏，自然不再舉了，但就是在任期以內，人民對於那有不法行為的官吏也有罷免的方法。在那種沒有採用罷免權的國家，人民罷免官吏的權是間接的，就是由人民代表提出彈劾。在英美兩國，一切彈劾案件都是上議院審判的。上議院審判案件時候，其性質已經變為高等法庭。

所以現今各國立法機關的職務繁雜，不單是立法而已。並且在從前時候，各國的法律大都不是由立法機關或任何機關制定的，祇是由各種習慣與風俗，與法庭

的判決，相集而成的。就是在國會初成立時期，其唯一的職務也祇是代表全國人民，把國內種種實情，並人民對於政治方面的公意，代達於君王，使他能依據實在狀況與人民公意，執行其重要職務。但國王不一定依照國會所表示的意志，往往不顧人民代表的請願，任意爲所欲爲，所以在中世紀的初期，英國國會時常提出抗議，到了後來，國會更進一步，利用其財政上的大權，直接提出議案，要求國王公布。國王爲財政方面的困難情形所迫，就不得不默認國會這種舉動。從此以後，國會的地位就從請願的機關，一變而爲立法機關。

以上所述是歐美各國立法機關的主要職務。祇因他們的政府是代議制度的政府，所以把人民代表的立法機關看得非常重要，並把政府中幾種重要的職務，如制定或修改憲法，選舉行政首領，表示人民公意，都分配於立法機關執行；又因他們沒有設立一種獨立的監察機關，所以凡是對於政府方面幾種最低限度的監察權，如監督財政的收入與支出，批准行政首領與外國所訂立的條約，所任命的重要官吏，及彈劾與審判彈劾案件，也分配於立法機關執行。其結果就使立法的職務複雜

萬分，又使立法機關對於其命分以內所應當做的立法事務反而不能充分執行，致被行政方面以其名義代行職權。

孫中山先生計畫中的立法院並不是歐美代議式的立法機關，換句話說，不是人民的代表機關。選舉、罷免、創制與複決四種民權很可以使人民執行民權、監督政治、表示意見。立法院衹執行五個政府權的一種，其職務衹限於立法一種而已，並且同時還有人民方面創制權與複決權的限制，所以就是立法的權力也是有限制的。

在孫中山先生的五權憲法尙未實施以前，國民政府已於十七年三月一日公布一種立法程序法，規定一種過渡時期的立法方法。依照那時候的過渡辦法，『中央政治會議得議決一切法律，由中央執行委員會交國民政府公布之；』『國民政府爲執行法律或基於法律之委任，得制定施行法律之規則，』概稱之爲條例。凡隸屬於國民政府的『各機關及各省政府各特別市政府制定條例時，除法令有特別規定外，須呈經國民政府核准，』同時又『各得提出法律案於中央政治會議。』至於起草法律或條例有兩種辦法：（一）由中央政治會議或國民政府交法制局辦

理，『於必要時，並得示以定法原則；』（二）由各主管機關自行起草，但『除經中央政治會議或國民政府常務委員會認爲有特殊緊急情形者外，於議決前須交法制局爲初步審查。』『國民政府接到中央執行委員會所交政治會議所議決之法律案時，應於十日內公布之，在公布期限內國民政府得請求中央政治會議覆議，但以一次爲限。』

所以在這過渡時期內，從十七年三月一日至十月二十日中央政治會議是最高的立法機關，法制局祇是立法方面的一個附屬機關。依照法制局組織法，其所掌事項是：（一）草擬並修訂法律條例案，（二）保存法律條例之正本，（三）整理及刊行現行法規。

現今各國的立法事務本來是一種專門事務，決不是幾百個人民代表所能辦的了的。所以近來歐美各國已經想了種種補救的方法，救濟那代議式的立法機關的缺點。使行政機關負擔立法的職任就是這種補救方面的一種。並且英國立法機關又有一種法律起草專家，美國各邦議會之內也附設了一種法制諮詢局（Legis-

lative Reference Bureau），以備各議員諮詢，祇因那代議式的立法機關在歐美各國都有極重大的歷史上的關係，所以他們不得不保存這種制度，可是同時卻也於無形之中逐漸減少其立法職權，改變其原來的性質。但代議式的立法機關在中國歷史上是沒有關係的，就是在最近十六年中我們從元年舊國會與安福新國會所得到的經驗卻是一種最不幸的經驗。孫中山先生對於這其中的弊端明白得最詳細，所以五權憲法中的立法院不是歐美的立法機關，是一種專家式的立法院，其職權是嚴格的限於立法一方面。就是過渡時代的國民政府法制局組織法已經注意到專家一層，其中有一條規定：『法制局於必要時對於特殊立法事項得聘任專家為專門委員，從事於調查研究或起草。』

十七年十月三日中央政治會議通過的中華民國國民政府組織法規定『立法院為國民政府最高立法機關，』『有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項之職權。』立法院設院長副院長各一人，其人選是由中央政治會議議決的；委員四十九人至九十九人是由院長提出請國民政府任免

的。立法院內部又設立各種專門委員會，專任討論各項專門事務，現今已設立的計有四個委員會，即法制委員會、外交委員會、財政委員會與經濟委員會。立法院得增置裁併各委員會，同時又得任用專門人員，其人數、人選、俸給由立法院自行決定。這是中華民國國民政府專家式的立法院的大概情形，其原則是很合於現代政治的思想與趨勢，我們很希望將來能夠依照這種原則確實進行，使執行立法職務的人員個個都是專門人員。

第五節　司法權

司法權是解釋與應用法律所規定的種種權利與義務的權。所以司法權是不應當與國家的政策與政治發生什麼密切的關係，司法機關也不能依靠那政府的行政與立法機關，這是司法獨立的原則，也是立憲政府的精神。司法機關是一種獨立的機關，其職務是保護人民的身命財產，與維持憲法及法律的尊嚴，不受政府中任何方面的干涉。

這司法獨立的原則已為現今各立憲政府的國家所承認了。但各國司法機關

的職權還有兩種不同的情形：第一，司法機關是否能將立法機關所制定的那種不合於憲法條文的法律宣告爲無效；第二，凡一切關係行政官吏的訴訟案件是由普通法庭受理審判，或由一種特別的行政法庭審判。根據於這兩種不同情形，我們可以把各國的司法制度分爲兩大類：一種是美國式的，又一種是歐洲大陸式的。美國的最高法庭可以宣告立法機關所制定的法律爲違反憲法條文，所以不能發生效力；歐洲各國的法庭都沒有這樣的權力。歐洲大陸各國都有一種特別法庭，叫做行政法庭，專任審理行政官方面的，或行政官吏與人民間的一訴訟案件；英美兩國沒有這樣的特別法庭，凡關於行政官吏的一切案件也歸普通法庭審判。

美國的最高法庭對於立法機關所制定的法律，有解釋的權，並且法庭還能將那種違反憲法條文的法律宣告爲無效，拒絕執行。這是美國大理院的特權。照美國的政治觀念，人民意志是一切政權的源流，成文憲法就是人民意志的直接表示，凡政府的組織，各機關的職權均須明確規定在憲法之內。法庭的職權也與行政立法的職權一樣，是由人民授與的。行政立法司法機關均有服從人民在憲法內所表示

的意志的義務。

美國法庭宣告法律爲無效的特權並不是在憲法內規定的。美國有一種成文憲法，這成文憲法又是最高的法律，所以凡一切其他法律如與這最高法律發生衝突，當然不能成立。但政府中究竟那一個機關最適當宣告這樣的法律爲無效呢？行政與立法兩機關不能執行這種大權是很顯明的，成文憲法的用意就是要限制政府的權力，使政府各機關處處依照憲法條文執行政權，不得擅自違反憲法上的規定，自行增加其權力。所以祇有那獨立性質的司法機關纔能毫無成見，一秉至公解釋憲法條文，從解釋憲法的權，再進一步，法庭就宣告那種違反憲法條文的法律爲無效。美國人民亦就默認法庭這一種特權。可是美國法庭對於聯邦立法機關所制定的法律並沒有濫用其特權，在這一百多年之內，祇有五十三種聯邦法律或其中的一部份被最高法庭宣告爲無效，並且這五十三種法律又大部份是沒有多大關係的，其中祇有六種或七種纔是十分重要的。這就可以見得美國法庭確能不受政潮的影響，不爲政黨所利用，一秉至公執行那種至尊無上的特權。這是很不容易做

到的。

以上所述祇關於司法機關解釋法律條文的特權。第二個問題是司法機關對於行政訴訟案件的職權。照英國與美國的觀念，普通法庭有審判行政案件的職權。凡行政官吏非法執行其職權，侵犯了人民的權利，被害人民就可以在普通法庭之中，提起訴訟，要求行政官吏賠償損失。刑事案件也能同樣的由普通法庭受理。在法國與其他歐洲大陸各國，行政訴訟案件不能由普通法庭受理，須由特別的行政法庭審判。行政法庭也是司法機關中的一種，但其法官及手續卻受行政方面的節制。

歐洲大陸各國設立這種行政法庭有兩個主要理由：第一，行政官吏有一種特別性質，往往與行政方面的便利問題有關係的，所以決不是那種不明白行政情形的普通法庭所能審判得了的。第二，普通法庭如有審判行政案件的職權，行政方面勢必至於時受司法機關的無端干涉。換句話說，英美制與歐洲大陸制的不同是出源於『三權分立』的見解的不同。照英美的觀念所謂『三權分立』是行政、立法、司法三種職權的分立，這三種職權須由三個分立的機關各自執行，不能互相侵犯。

所以凡屬於司法界限以內的一切職務，就是當事人是行政官吏也得由司法機關執行。照歐洲大陸的觀念，所謂『三權分立』是指行政、立法、司法三種機關的分立，這三種機關須各自管理其範圍以內一切事務，所以凡與行政方面有關係的司法事務須由那種附屬於行政機關以下的特別法庭執行，不得由司法機關藉口於執行司法職權，干涉行政方面的事務。

從行政方面的效率着想，歐洲大陸的司法制度確是較勝於英美制，因爲行政機關有自由行動的餘地，無須處處慮到司法機關方面的干涉。但行政機關既有自由行動的餘地，他們儘可以極力擴充他們的權限，侵犯人民的權利，司法機關是不能干涉的。那種可以受理行政訴訟案件的行政法庭又是行政方面的附屬機關，未必都能保障人民權利的能力。不過這種缺點祇是理想上的缺點。在事實上，歐洲大陸人民的權利卻沒有因爲這種行政法庭制度無端被政府侵犯或剝奪。他們的權利也與英美人民一樣的有保障。這就可以見得一切制度的功效，祇有一部份是從這制度本身方面發生出來的，一部份還是要靠利用這種制度的人民。事從理論上

討論各種制度的利弊往往是與事實相差很多的。

司法制度的好壞，是測驗政府好壞的一種最準確的標準。法律與普通人民的幸福與安寧，關係最深，人民之所以尊重法律因爲他們曉得法律是私人權利的公平保障。假使司法機關是腐敗的，沒有公平執行法律的能力，法律就失了保障社會秩序與人民權利的功效，人民對於法律的態度，一定要從尊重的變爲蔑視的。

各國又往往時有那種關於政治問題或激動政黨情感的民刑案件發生，在這種時期，法官的正直無私與不偏不倚的膽量纔是國家最有價值的靠山。法官如能不畏強暴，不計及一黨一派的私利，祇從全國人民的利益着想，發表一種公平正直的判斷，自然能得人民公意的贊助，增加人民尊重法律的觀念，一切政治擾亂的萌芽也許能於無形之中消滅。美國南北戰爭發生於一八六〇年，與那時候最高法庭判決一個關於黑奴問題的訴案 (Dred Scott Decision) 不無多少關係。

所以能力、學問、忠實，與獨立的膽量，是法官所不可缺少的特質。可是怎樣可以得到這樣的法官呢？關於這個問題，我們可以從三方面討論：第一，怎樣可以使那般

有這幾種特質的人來做法官？第二，用什麼方法選擇或任命那合格的法官？第三，任命以後，有什麼方法保障法官的獨立？薪俸優，職位穩固，社會地位擡高，大概是可以引誘那般有這幾種特質的人物充當法官。選擇法官的方法約有三種：由行政機關提出，由立法機關選擇，由人民選舉。我們可以略述歐美四個國家的經驗作爲這一講的結論。

英國的法官都是行政方面（內閣）任命的，其任期是終身的，其薪俸是足與一個生意最好的律師相等。凡選派爲法官的人物都能得社會的信任，並且都能一秉至公執行職務。可是他們沒有充當法官以前又大都是政黨的黨員，接了法官的職位，就能改換面目，破除一切的黨見。從我們的眼光看起來，這是很奇怪的，但英國人死守習慣的成見是很深的，依照英國習慣，法官是不應當有黨派的，所以英國的法官就沒有一個人膽敢打破這種習慣。終身的職位使他們能獨立，習慣又使他們嚴格不參與政治，所以英國的司法機關能得全國人民的信任。

在法國，法官的薪俸並不十分優，但其職位是永久的，並且在社會上的地位是

很高的，所以有學問有能力的還肯充當法官。法官都是行政方面任命的。雖則各法官的任命很受政黨的影響，但終身的任期很可以使司法獨立。可是法國近代史，從一八七九到一八八三年時期，曾經發生一次司法方面的清黨運動，把大批有不忠於共和制度嫌疑的法官斥革，這種行動也許因爲當時有特別情形不得不如此，但此例一開，確是一件大不同幸的事。

瑞士法官的薪俸是很少的，並且有一定的任期，但期滿後，照例往往續任，所以他們的任期也可以算是永久的。聯邦法官是由聯邦立法院任命的，各邦法官是民選的。雖則很有許多人不贊成這種制度，同時卻沒有人提議改革。這種制度是有歷史的根據，大家以爲是瑞士民治制度的天然出產品。大多數的邦都是很小的，選民大概都能估量各候選人的忠實與常識。

在美國，聯邦法官是由總統得到上議院同意任命，除了彈劾之外，是不能免職的。各邦法官有由邦長任命的，有由立法機關任命的，但大多數的邦都採用民選制度。凡民選的法官大都是很不稱職的。在選舉時候，他們是由政黨提出的，政黨提出

各候選人或爲報酬他們黨員的工作，或預備將來利用，其目的總是不正當的。美國聯邦法官的成績是很可觀的，各邦法官大都是很糟糕的。

爲什麼適用於瑞士的民選法官制度在美國各邦就有種種弊端？這是因爲瑞士法庭所審判的案件都是很細微的，但在美國各邦，社會情形非常複雜，各大公司值得用盡種種方法選擇那般與他們有利益的人充當法官，他們有的是錢，能買通政黨首領提出，能買選民的選舉票。在瑞士各邦的小社會，選民對於候選人的一切情形都熟悉的，他們用不到政黨的指導，也決不容忍政黨的把持，但在百萬以上人口的城市，除了政黨的導領之外，選民便沒有選擇的標準，各政黨又各有自私自利的目的，他們所計及的是自己的利益，決不是候選人的資格。

但行政機關的首領也都是政黨的領袖，也都以政黨的利益爲目的的，爲什麼行政首領所任命的法官較勝於政黨提出人民選舉的法官呢？美國總統是政黨黨員，英國國務總理也是政黨黨員。這是因爲總統與總理是對於全國負責的，假使他們所選舉的法官不稱職，他們本身與他們的黨都得受全國的責備，得到很不利的

結果，但政黨所提出人民所舉出的法官是沒有人正式負責的。民選的法官是人民自己選舉的。法律已成了科學，現今法官是一定要懂得法律這一門科學，如同一個大學教授一定要懂得他所教的功課一樣，人民沒有能力選擇法官，如同他們沒有能力選擇大學教授一樣。

依照十七年十月三日的中華民國國民政府組織法，『司法院為國民政府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權，關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長提請國民政府核准施行。』為執行這項列舉的職權起見，司法院設立下列的幾個機關，卽司法行政部、最高法院、行政法院與官吏懲戒委員會。司法行政部總理司法行政事宜，最高法院對於民刑訴訟事行使最高審判權，行政法院掌理行政訴訟審判事宜，官吏懲戒委員會掌理文官法官懲戒事宜。

第六節　考試權

孫中山先生五權憲法中行政、立法、司法三權是歐美的制度，其餘考試與監察二權是中國固有的東西。中山先生說：『歷代舉行考試，拔取眞才，是中國幾千年的

特色。外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度去拔取真才，像英國近來舉行文官考試，便是說從中國倣效過去的。不過英國的考試制度，只考普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的精神。』

考試制度雖是中國幾千年的特色，但中國從前的辦法如科舉之類是很簡單的，萬難適用於現今複雜的社會。所以我們祇能採用歷史上考試制度的原則，不能採用其方法。所謂考試制度的原則，就是集中的考試機關，並且凡是政府中的事務官必須由考試出身。歐美各國現行的考試制度雖『還沒有達到中國考試權之獨立的真精神，』但他們所用的考試方法卻很有可以使我們作爲參考的資料，將來我們設立考試院，實行考試制度，也許可以從他們所試驗有成績的，同時又能適用於我國狀况的幾種方法，採擇試用。所以我想把英國與美國考試文官的法律及其方法約略敘述一下。

在英國，『文官』這名詞的意義包含甚廣，除了政務官及內閣任命的幾種重要的官吏之外，政府中其他職位永久的官吏都包括在內，差不多從各部管部次長

起直到郵政局的郵差。這種官吏都有兩種根本的特別性質：(一)職位永久，(二)脫離政黨的政治關係。現在英國的文官一半是因法律的規定，一半是因習慣上的關係，都不得參加政黨方面任何的政治活動。可是這類的原則也祇從十九世紀下半期起纔確定的。在十九世紀下半期以前，政府中的職位差不多都是由國會議員推舉他們的親戚朋友充當的，內閣閣員也就利用這種機會，以便增加他們在國會內的勢力。其結果就使官吏職位變爲內閣收買議員的工具，政府各機關非但充滿了冗員，並且他們既不做事，又不能做事。所以在一千八百四十多年時候，就有人極力攻擊這種情形，並提議三種改革的辦法：(一)凡任命充當各種職位的人員必須有一種年齡的限制，(二)在任命之前必須經過一種考試的手續，(三)任命以後，還得要有一個試用時期。可是這種辦法還得要過了幾年時候纔成爲事實。

在一八五三年，英國政府派了一個委員會，研究官制的組織及官吏的任用方法。這委員會的報告就是現今英國文官考試制度的基礎，其中所注意的要點就是(一)根本取消任用私人制度，以公開的考試方法選擇合格人員，(二)各種官

吏的職位須依照其性質的不同，分爲兩種，一種是勞心的，一種是勞力的，（就是一切例行事務，）（三）所以文官考試的方法也得要分爲兩種，一種考試是選擇上級官吏，又一種是選擇下級官吏。

兩年以後，在一八五五年，英國就設立一個文官考試委員會，專任執行考試的職務。英國的考試制度現在已經有七十多年的歷史，在此時期之內，英國政府又從各方面修改那最初設立的制度，使之逐漸完善。並且英國的教育設備又非常完備，凡有相當能力的男女都有受到教育的機會，一步一步的高升，到大學爲止，從大學卒業出來就有資格投考最高一級的文官考試。

現今英國官制的等級是於一九二〇年重行編定的。各級的官是從社會上各級智識階級中搜羅的，可是各級官員的界限是打通的，凡在不同年歲時期並以各別的考試方法考入各級官職的人員都有同等的升級機會，換句話說，就是在年輕時候以最簡便的考試方法考入最低一級的官職將來也能升到最高一級的職位。各級官職出缺時候，其補充方法有二種，或從下級人員中擇最優者提升，或以公開

考試錄取後學習期滿者補充。

英國的文官是分為兩大類：第一類人員的職務都是例行的事務，都是屬於勞力一方面的，第二類人員的職務是屬於勞心的一方面，是關於政府政策的擬訂或修改，政府一切事務的監督進行。根據於這種原則，英國的官制現在分為四級：（一）第一級或最低級，（二）第二級，（三）第三級，（四）第四級或最高級。第一級官員的職務祇是那種普通的例行公事，祇有在那種例行事務最多的機關，如郵政、衞生、勞工等部，這一級人員的數目最多。他們是從各地方公開考試取錄的，並且又以女子居多，年齡的限制是從十六歲到十七歲。如能證明他們的辦事能力，他們就能提升到第二級。

第二級人員的職務是監督或指導第一級人員的工作，收集一切的統計與材料備上級官員之用，並依照規則審檢一切的賬目。他們年齡的限制是男子十六歲到十七歲，女子十六歲半到十七歲半。考試的科目是根據於初級中學卒業程度，年俸是從六十鎊到二百五十鎊，但也能加到四百鎊。

第三級人員一半是由第二級提升的，一半是根據於高級中學卒業程度的考試錄取的。年俸是從一百鎊到五百鎊。

最高級官吏的職務是關係政策的擬訂，以及各行政部的普通行政。除了從第三級人員中提升外，還有從考試錄取的，考試的科目是根據大學最優級的程度。年齡的限制是從二十二歲至二十四歲。考入以後，還須進『學生隊』學習，在學習時期年俸是從二百鎊至五百鎊。從『學生隊』出來，每人可以提升上去到最高行政長官地位，如管部次長之類，年俸可以到三千鎊。

這是英國考試制度的大概情形。英國文官考試的特點是注重於學校科目，不注重於辦事經驗。在英國，凡投考文官考試的人都剛從學校出來，年歲又輕，什麼事都沒有做過，什麼經驗都沒有。可是英國考試制度原來的用意並不是要錄取的人立刻執行專門事務，卻是要收羅一班可以造就的可以訓練的年輕男女，使他們在政府機關中學習訓練，過了幾年或幾十年他們自然可以造就到專家的性質。考試的目的不是拔取真才，卻是要造就真才。英國所以能夠做到這一點，是因為文官的

地位是永久的，官吏也變成一種職業，凡初出學校的少年考試錄取後，就有一種終身的職業，他們儘可以安分守己做他們分內所應當做的職務，將來的提升完全是根據於他們的工作。外面政局方面的變動，內閣的更換，他們部裏部長的更動，他們完全可以不問不聞。因爲這種種政治上的變化與他們的地位是絕對沒有關係的，所以英國的考試制度雖沒有達到考試權的獨立精神，但英國由考試出身的行政官吏確已達到一種獨立的地位，不受政潮的影響，不被外界任何勢力所牽制。這就是孫中山先生考試權的獨立所想達到的目的。

美國的考試制度是採用另外一種方法，是與英國制度完全不相同的。在美國，考試的方法是試驗考試者的辦事的經驗與能力，其目的是要投考者錄取以後立刻執行職務，不像英國那樣祇試驗投考者的普通智識，錄取以後祇使他學習訓練而已。

在美國聯邦政府中，民選的官吏祇有五百三十三人，總統與副總統，九十六個上議員，與四百三十五個下議員，但行政方面任命的官吏在最多時候（一九一九

年歐戰期內，）共有九十一萬七千多人，就是裁減以後，也有五十六萬多人（一九二二年的統計。）美國從前未曾實行考試制度以前，各政黨對於政府的職位都看做是選舉競爭的戰利品，凡一黨選舉勝利後，即把從前一黨所任命的人員全班更換，其結果就使政府各官吏都加入了政治潮流，其地位是完全依靠政局爲定的。十九世紀中期英國採用考試時候，美國的改革家也就鼓吹實行考試。聯邦政府於一八五三年與一八五五年通過二種文官考試法，可是其範圍祇限於一萬四千個最不重要的地位，如書記錄事之類，並且其考試的方法亦由各機關長官隨意決定。那時候美國的考試如同現今國民政府各機關招考書記錄事一樣，沒有一種集中的考試機關，所以其效果是很有限的。

現今美國的考試制度是根據於一八八三年的法律。依照這一年法律的規定，總統有全權決定那種職位是應當考試的，那種職位是可以不經考試隨便由長官任命的。在考試制度初實行時期，歸入考試範圍以內的職位共一萬四千人，不在考試範圍以內的官吏有九萬六千人。從這一年起，各總統逐漸推廣考試的範圍，增加

考試一類的官吏數目，到了一九二二年，歸入考試範圍以內的官吏共有四十二萬多人，在考試範圍以外的官吏約計十四萬多人。所以現今美國聯邦政府官吏有四分之三的職位已經脫離了政治的關係，必須經過考試合格後方能任用。這四十來年的成績總算不差。

依照一八八三年的文官考試法律，總統得了上議院的同意，能任命三人組織一個文官考試委員會。三個委員中不能有二人以上是一黨的黨員，每個委員的年俸是五千元美金，此外，還有一切的旅費。文官考試委員會並不附屬於任何的行政部，也不受任何行政部長的指揮，卻是一個獨立的機關，除了總統之外，無論何人都不能干涉其政策。文官考試委員會的職務是幫助總統擬定施行文官考試法律的規則，這項規則經總統公布，所有各部的官吏都得遵守。並且委員會還能調查各部執行文官考試法律的詳細情形，從這方面說起來委員會又能督察各機關執行文官考試法律。

凡在考試範圍以內的官職，一定要經考試委員會考試合格後方能任用。考試

有二種：一種是公開的集合的筆試，一種是單獨的試驗。一切的考試都是注重實際，是試驗被考者的能力與經驗。委員會把考試及格的頭三名名單送交任用的機關，由其選擇一人試用六個月後，正式任用。比方在一九二五年至一九二六年的財政年度（從七月一號至六月三十號），考試委員會一共考了二十萬多個的投考的，其中約四萬來個是被任用的。

但這種公共的集合的考試制度也並不是絕對完善，絕對毫無缺點。英國那種制度是可以用的，因爲被考者都是初出學校的年輕男女，又因爲考試的目的祇試驗被考者的普通智識與將來發展的能力。一羣醫生或工程師自然不能集合在一間屋中，用考試學生的方法考他們的醫學或工程學，選擇一個最適當的人充當衞生局長或工程局長。最好的第一流的醫生或工程師是都不願意來投考的，祇有那些沒有人請教的醫生或工程師纔來投考。爲解決這類問題，美國考試委員會又採用一種不集合的單獨的試驗方法，就是投考者不必集合在一間屋內，同時試驗。比方考一個工程師，或統計家，或經濟專家，可以請各投考者各單獨寫一篇論文，各論

文收到後再請各著名專家評閱；並且各投考者的教育、訓練、經驗、成績，與其他一切資格都可以詳細調查，每一項都給與一定分數，與論文的分數平均計算。美國的鑛務局、商務局，與其他各部各局的高級職位都是由考設委員會用這第二種方法選擇的。

考試制度並不是一個簡單的問題。考試制度的能否發生良好效果完全要靠執行考試時候的一切詳細辦法。前清時候的科舉是一種考試制度，英美選擇文官的方法也是考試制度。方法的不良往往牽涉到制度的本身上。前清的廢科舉也祇因科舉的方法與內容不能適用於現代，並不是因爲考試制度本身的原則有什麼不適用的地方。制度的重要祇在於原則一方面，同時應用這原則的方法卻可以千變萬化，不曉得有多多少少。並且考試的方法問題又不是一個單獨的問題，卻與社會上其他諸問題都有連帶的關係。例如學校制度，教育方法都能影響到一種考試方法的效果。又如人民有了作弊的習慣，他們到了考試也可以做出各種各樣的弊端，從前科舉時代的弊端是最著名的。孫中山先生的考試權的範圍又是非常之廣，

依照建國大綱第十五條的規定：『凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可，』所以國民政府，對於實施考試制度所採用的方法更不得不十分愼重。

現在考試院已經成立了，考試院組織法也已公布了，我們可以把考試院的職權約略敍一敍。依照中華民國國民政府組織法，『考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考試、銓敍事宜；所有公務員，均須依法律經考試院考選、銓敍方得任用。』考試院內部分設考選委員會與銓敍部兩個主要機關。考選委員會的職務是（一）關於考選文官、法官、外交官及其他公務員事項，（二）關於考選專門技術人員事項，（三）關於辦理組織典試委員會事項，（四）關於考選人員之册報事項，（五）關於舉行考試其他應辦事項。銓敍部的職務是（一）關於公務員之登記事項，（二）關於考取人員分類登記事項，（三）關於成績考核登記事項，（四）關於公務員任免之登記事項，（五）關於公務員升降轉調之審查事項，（六）關於公務員資格審查事項，（七）關於俸給及獎卹之審查事項。考試院又得依法律於各省組織

典試委員會。

第七節　監察權

孫中山先生說：『監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。』中山先生的監察權是從中國歷史上御史制度而來的。中國的御史制度差不多從秦時起就有了，已經有好幾千年的歷史，據孫中山先生的觀念，是一種『很好的監察制度。』

中國『御史』這名詞『包括清代都察院中的科道而言。所謂科，就是六科給事中，所謂道，就是十五道監察御史；此外還有總理臺政的左都御史，勷贊左都御史的左副都御史以及其他由科道中派遣的巡倉巡漕巡察巡城等御史或給事中，都一律包括在內。』（高一涵中國御史制度的沿革。）在專制時代的中國，御史也祇是一種官吏，並沒有什麼法律上的特別保障，他們的升降，甚而至於他們生命都在君主手裏，可是歷史君主多愛不殺言官的美名，並且很怕惹起殺戮言官的清議，久而久之，這種情形就變成歷史上一種根深蒂固的習慣，御史與諫官都依靠這種習

慣做保障。御史制度之所以是一種很好的監察制度，完全是這種習慣養成的。唐朝武則天時代有一個言官叫宋璟，他三次不奉制，武后也無可如何他。唐朝給事中的權力可以算是發達到極點，甚而至於還能夠『封駁詔書，封謂封還詔書而不行，駁謂駁正詔書之所失。』專制皇帝的詔書自然就是法令，一個沒有兵權沒有實力的文官居然可以封還詔書，居然可駁正詔書，官吏能有這樣的膽量，完全是習慣養成的，皇帝能忍受，也完全是習慣養成的。所以一種制度的好壞一小半是在於這制度的本身，一大半卻在於與這制度同時存在的習慣。

清朝的『都察院專掌風憲，以整綱紀爲職，凡政事得失，官方邪正，有關於國計民生之大利害者，皆得言之。』『監察御史掌糾察內外百司之官邪，在內：刷卷，巡視京營，監文武鄉會試，稽察部院諸司；在外：巡鹽巡漕巡倉等，及提督學政，各以其事專糾察。』清代都察院六科十五道職權的範圍非常廣大，高一涵先生舉出十大種類：（一）建議政事權，（二）監察行政權，（三）考察官吏權，（四）彈劾官吏權，（五）會讞重案權，（六）辯明寃枉權，（七）檢查會計權，（八）封駁詔書權，（九）註

銷案卷權，（十）監察禮儀權。這是何等重大廣泛的職權。假使這樣的大權在幾個好人手裏，他們自然能靠了歷史習慣的保障，理直氣壯，獨立的行使他們的監察權；可是到了幾個壞人手裏，他們也能利用種種機會，或巴結權貴，或為利慾所引誘，獨立的妄用他們的監察權，其結果是把歷史上所養成那種種保障言官的習慣由他們自己打破，言官的地位也就一落千丈，不為人所重視了。滿清末了幾年北京那般都老爺就有這樣情形。

清朝末了幾年多數都老爺人格的墮落，就影響到科道制的本身，使歷史上所養成的好習慣失去效力，使這制度不能應付社會上的需要。官場現形記裏邊黃胖姑對賈大少爺說：『那些窮都老爺見錢眼開，不要說十兩八兩，就是一兩八錢，他們也沒命的去幹。』有了這樣的都老爺，那真是御史制度的破產。

在外國，監察政府官吏的職權沒有集中在一個機關，是分散於各機關的，所以孫中山說，外國的監察權『不能夠獨立成一種治權。』最重要的自然是代表人民的立法機關。立法機關有監督政府權，有支配財政權，有彈劾官吏權。法庭也有相當

的監察權。這種種職權已經在上幾章內約略說過。自從考試制度實行，考試委員會設立後，政府各機關的用人權又大大的限制。可是考試委員會的職權往往不單限於考試而已。在美國，凡文官考試及格任用以後，將來審核考察成績的權還是在考試委員會。所以美國的監察權可以算是分給兩種機關執行，凡關於國家大事或與行政長官有關係的事大都是由立法機關監察的，關於那般考試任用官吏的監察權還是由考試委員會執行。各種考試任用官吏平時的成績是送考試委員會審核，決定各官吏的進級或升遷。一九一二年美國國會又通過一種法律，規定考試委員會對於京城區域以內的考試任用官吏都得定一種做事效率標準表：凡做事效率一定要超過一個最低限度的標準，纔有升遷的希望，凡做事效率不到一定的標準，就得要免職。在一九一六年，美國又進一步，在文官考試委員會之內，特設一個效率估計股，專任考察各人做事的效率。所以美國對於政府中各事務官已經有相當的監察機關。外國的監察制度也許是很不完善的，並且有幾種監察權亦祇備而不用。比方美國下議院有彈劾總統的權，但在這一百多年的歷史，美國總統被彈劾祇有

一次，並且就是這一次也沒有成功。這是因爲在外國，各官吏一方面有人民公意的監督，又一方面有種種習慣成例的限制，就是監察權沒有獨立的事任的機關執行，他們也不敢又不能越出他們職權或法律範圍以外胡作亂爲。

所以監察性質的機關是無論那種政府都有的，都不可缺少的；各國執行監察職權的方法卻是各不相同的，有把監察權分散於政府各機關，如歐美各民治國，也有集中於一個機關，最近似的如清朝的都察院。最近中央五次執行委員大會已議決『根據總理建國大綱，設立考試、監察、立法、行政、司法之五院，逐漸實施，並決定迅速起草約法，以預備五權憲法之基礎。』（五中全會宣言。）依照十六年十一月五日公布的國民政府監察院組織法，『監察院受中國國民黨之監督指導與國民政府之命令監察國民政府所屬行政司法各機關官吏事宜，』其職權是（一）關於發覺官吏犯罪事項，（二）關於彈劾官吏事項，（三）關於考查各種行政事項，（四）關於中央及地方審計事項，（五）關於官廳簿記方式及表册之統一事項。

依照原則說起來，監察院是一國最高的監督機關，其地位是應當與考試院司

法院一樣的獨立，不受任何方面的干涉。英國是第一個國家達到司法獨立，這是因為當初的司法官有膽量有能力抵抗專制君主的命令。不受其監督與指導，所以逐漸能夠養成一種習慣，使司法能夠脫離政潮的影響，擡高法官的地位。孫中山先生稱贊中國御史制度為很好的監察制度，是因為專制時代的御史有膽量抵抗專制皇帝，膽敢封駁詔書，御史的獨立地位確有歷史上根深蒂固的習慣做保障的。可是這類習慣的養成與扶植有兩種條件：一方面沒有法律上的阻礙，又一方面是要靠充當御史的人能否擔得起這重大責任。比方到清代末了時候，一般都老爺都是畏首畏尾，完全沒有肩背像官場現形記上的胡都老爺，他祇能說：『時事如此，無法挽回，也只得付之一歎了！……現在裏頭，閹寺當權，都成了他們的世界，說了非但無益，反怕賈禍；所以兄弟只得謹守金人之箴，不敢多事。』身居言職的臺諫是『不敢多事、』『怕賈禍』的人物，御史制度的精華那能不根本消滅呢？

所以將來監察院制度能否有良好效果也得靠兩個要件：第一，法律上不應有限制其地位獨立的條文，應當使之能逐漸養成超過一切政治潮流的獨立精神與

習慣。並且監察院受黨之監督指揮與政府之命令的規定也與中山監察權獨立的原則大相違背。監察院是監督政府官吏的機關，那能同時又受政府的命令，掌理其監察的職權。雖則組織法條文上說明：『監察院受……國民政府之命令掌理監察』國民政府所屬行政司法各機關官吏事宜，』好像條文上所給與的監察權祇是監察政府各機關官吏，政府本身不在其監察範圍之內的。可是嚴格的說起來，政府除了各機關之外，空無所有了，一國的總統是政府的官吏，政府委員會也是政府的機關。假使在監察院之上，另外還有機關能命令或指揮其掌理監察權，這類的監察權就不是獨立的，這樣的監察院決不能充分的執行其職權。就是在從前專制時代，皇帝尙且不能命令或指揮御史，御史反而能封駁皇帝的詔書。御史制度是很好的監察制度，因爲御史的監察可以監察到皇帝身上。

這樣說起來，監察院就變成一個最高的機關，有監察政府中任何機關的監察權，政府中沒有機關能指揮或命令他。爲防止監察權專橫起見，監察制度還有第二個要件。這就是種種良好習慣的養成與培植。中國專制時代御史的權力是大極了，

可以違抗君主的命令，可以封駁君主的詔書，但歷史上御史專權，御史造反卻還未曾發生。御史祇有在一定軌道內執行其大權，纔能得到習慣上的保障，就是違抗君主的命令，君主也無可如何他，並且同時還能名傳不朽。假使御史出了一定的軌道，胡作亂爲，一切不成文的保障立卽失去效力，歷史上養成的習慣也就根本消滅。將來監察院制度也是如此的。中山先生的監察院本來是根據於御史制度而來的，其運用的情形大概也離不了御史制度的一切情形。

所以在監察制度初創始的時候，最重要一層是要養成一種習慣，使這監察權能在一定的軌道以內，完全獨立，沒有法律上的阻礙，不受任何方面的束縛；政府機關一切官吏又都能服從其監察。可是這種習慣的養成還得要經過久長的時期，並且還得要靠創始時期監察院內人物的品格。美國聯邦政府最高法庭能達到現今的地位，其中一個主動力就是聯邦成立初期時候，那般正直無私的法官。等到習慣養成了以後，守成就比較的容易了。關於人的問題，十七年八月十六日時事新報社論有幾句透切的話，我們就引了作結論罷。

『今之政象，制度不完固爲未入軌道之大因。然而制度之由創立而發生威權，其事非短時期可冀。故政制完美確立之國家雖黠者無由施其奸詭，然而此非語於制度草搬之國也。制度草搬而望其堅固完定，興利生威，有賴於人者仍多。今人有言淸官運動者，其意可謂深切時弊矣。制度不能無弊，初搬制度更不能無弊，謀減少此現象，舍人又何從。貪汚者不退，賢明者不進，惡者不懲，善者不勸，雖有良法美意，誰果必其遵行而不踰哉。』